

Tilburg University

Zingeving in besluitvorming

Verleg, B.G.R.M.

Publication date:
2012

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verleg, B. G. R. M. (2012). *Zingeving in besluitvorming*. [s.n.].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Zingeving
in
Besluitvorming



Ben Verleg

Zingeving in besluitvorming

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University op gezag van de rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander, in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor promoties aangewezen commissie in de aula van de Universiteit op maandag 12 november 2012 om 16.15 uur

door

Benedictus Gerardus Raymundus Maria Verleg

geboren op 27 december 1955 te Geldrop

Promotiecommissie:

Promotor:

Prof. dr. A. de Ruijter

Copromotor:

Dr. A. Bekman

Overige leden:

Prof. mr. R. Bekker

Adj. Prof. dr. ir. G. van Dijk

Prof. dr. P. Verweel

Prof. dr. mr. L. Witvliet

Inhoudsopgave

Voorwoord

Dankwoord

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 De vraagstelling

1.1 Inleiding

1.2 Structuratietheorie

1.3 Zingeving

1.4 De context

1.5 De methodologie van het onderzoek

1.6 Werkwijze

Hoofdstuk 2 Biografie

2.1 Biografie van de organisatie

2.2 Professionele biografie van de onderzoeker

Hoofdstuk 3 Praktijkcasus Noord-Zuidlijn

3.1 De Noord-Zuidlijn: ‘De grond in geboord’

3.1.1 Inleiding en context

3.1.2 Tijdlijn van gebeurtenissen

3.1.3 Het verhaal

3.1.4 Onderzoek door de gemeenteraad

3.2 De periode tot 2002: ‘Het is gewoon een wonder’

3.2.1 Het perspectief van de externe deskundige tot 2002

3.2.2 Het perspectief van de bestuurder tot 2002

3.2.3 Het perspectief van de ambtenaar tot 2002

3.3 De periode 2002-2009: ‘We zullen doorgaan’

3.3.1 Het perspectief van de externe deskundige

3.3.2 Het perspectief van de bestuurder

3.3.3 Het perspectief van de ambtenaar

Hoofdstuk 4 Analyse van de praktijkcasus Noord-Zuidlijn

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Structuratietheorie
- 4.3 Sensemaking
- 4.4 De perspectieven vanuit drie actorgroepen
- 4.5 Causale kaart
- 4.6 Het perspectief van de onderzoeker
- 4.7 Conclusies

Hoofdstuk 5 Praktijkcasus Hermitage aan de Amstel

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Tijdlijn van gebeurtenissen
- 5.3 Het verhaal

Hoofdstuk 6 Analyse praktijkcasus Hermitage aan de Amstel

- 6.1 Sensemaking
- 6.2 Structuratietheorie
- 6.3 Hoe komt er een engeltje op je schouder?
- 6.4 Vergelijking Noord-Zuidlijn en Hermitage aan de Amstel

Hoofdstuk 7 Reflecties, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

Summary

Literatuur

Noten

Voorwoord

In de periode 2001-2008 heb ik een bijdrage geleverd aan organisatieontwikkeling in de gemeente Amsterdam met een sterke procesoriëntatie. De opgedane kennis en ervaring vormen voor mij de basis voor onderzoek naar de mechanismen die een rol spelen bij de vaak moeizame en weerbarstige uitvoering van democratisch genomen besluiten.

Organisatieontwikkeling bij de overheid gaat gepaard met bestuurlijke besluitvorming. Sturing gebeurt via de begroting. Een gevolg daarvan is dat veranderingen in de uitvoeringsorganisatie een planmatig karakter hebben. Blijkbaar gaan we ervan uit dat dit type veranderingen maakbaar is. De volksvertegenwoordiging neemt een besluit en het apparaat voert dat besluit vervolgens uit. De praktijk wijst nogal eens anders uit.

Veel voorgenomen veranderingen halen de eindstreep niet of komen tot stand na forse vertraging en budgetoverschrijding. Cummings en Worly (2005) achten het evident dat voor organisatieontwikkeling in het publieke domein specifieke methodieken voor interveniëren en veranderen nodig zijn. Inzicht en besef zijn gegroeid dat organisatieontwikkeling zich niet in die zin laat plannen. Maar hoe dan wel? Of is het nu eenmaal zo en kunnen we niet anders? Waarom doen we dat nu zo? Hoe doen we het eigenlijk? Kunnen we door een beter inzicht in de onderliggende mechanismen en patronen tot een beter resultaat komen?

In de loop van de voorstudie kwam ik op het verbinden van twee leerstukken: besluitvorming en zingeving. Besluitvorming omdat daarmee voor de uitvoerende organisatie alles begint.

Zingeving omdat we allemaal de behoefte hebben dat wat we doen ergens toe dient.

Willen we meer bereiken dan kunnen we niet volstaan met strakke planning. Er is aandacht nodig voor de verbindende elementen voor alle deelnemers.

Dankwoord

In het kader van mijn onderzoek heb ik veel mensen gesproken. Van de meeste gesprekken is niet direct iets in dit proefschrift terecht gekomen, maar zij hebben wel allemaal bijgedragen aan de weg er naar toe. Ik bedank alle deelnemers hartelijk voor hun bereidwillige openheid en de inspirerende ontmoetingen: Duco Adema, Robert Adema, Jan Hendrik van Ark, Rijk van Ark, Edwin Bakker, Rob Bakker, Floor Basten, Roel Bekker, Egon Berghout, Bregje Bleeker, Jos Bleeker, Robin de Bood, Karel van de Boogaard, Jaap Boonstra, Aart Bontekoning, Willem Bosveld, Jonas Bouwmans, Linda Brasz, Kees Breed, Theo Bremer, Joris Brenninkmeijer, Bert Brunninkhuis, Yvonne Burger, Peter Catoen, Geert Dales, Grietje van Dijk, Antoon Duijnker, Hein van Duivenboden, Niels van Dulmen, Herke Elbers, Marens Engelhard, Frank van Erkel, Walter Etty, Rob Flohr, Hugo Fernandes Mendes, Herman Gels, Erik Gerritsen, Clemens van der Geugten, Hanneke Groensmit, Gerald de Haan, Rob 't Hart, Kees Hegt, Han Hendriks, Tjeerd Herrema, Jutta Hodapp, Herman Hoedemaker, Rienk Hoff, Bart Hofstee, Frits Huffnagel, Eric ten Hulsen, Klaas IJkema, Henk de Jong, Jaap Jongejan, Hugo Keuzekamp, Niek Knol, Gertjan Kock, Frans Kohlrautz, Erik Koldenhof, Jarig Komrij, Carl Koopmans, Maarten Kraneveld, Maurits Kreijveld, Josée ten Kroode, Marjolein ten Kroode, Richard Leachman, Jos Leenhouts, Peter van Leeuwen, Heleen Lieffering, John Luijten, Joop van Lunteren, Jos Maessen, Happy Megally, Louis Meuleman, Jack Mikkers, Peter Mol, Ilse Muller, Pieter Neuvel, Ingrid Nooijens, Paul Paree, Sonja Pol, Ulco van de Pol, Ronald Prins, Dennis Pugh, Philippe Raets, Quinten van de Rhoer, Ton Roodink, Willem Scheepers, Arthur van Schendel, Irene Schimmel-Verschuur, Wm Schreuders, John Schuilenberg, Rein Schurink, Karin Selbach, Robby Soerahawan, Hans de Sonnaville, Rudy Snippe, Yvonne van Stiphout, Harry Stork, Frits Strik, Werner Toeke, Werner Toonk, Rob

Ulrich, Andre van der Valk, Ernst Veen, Roel in 't Veld, Arthur Verdellen, Ellen Veul, Peter Vos, Maarten Voster, Steven de Waal, Henk Wesseling, Geert Wind, Jan Wijnia, Larissa Wladimiroff, en Tonnie van der Zouwen.

Dank aan de gemeente Amsterdam voor de ruimte die is geboden voor het uitvoeren van het onderzoek. Ook mijn dank aan de griffie van de gemeenteraad van Amsterdam voor het ter beschikking stellen van de woordelijke verslagen van de enquêtecommissie Noord-Zuidlijn. Bijzondere dank aan Job Cohen die in 2008 de suggestie deed om de besluitvorming rondom de Noord-Zuidlijn te onderzoeken.

De leden van de kenniskring Mens en Organisatie verbonden aan de Stenden hogeschool dank ik voor alle uitwisselingen, suggesties en meedenken. Veel dank aan Ronald Jelsma voor het corrigeren van tekstuele fouten en het stellen van verduidelijkende vragen.

In de aanloop tot de definitieve vorm heb ik veel overleg gehad met Léon de Caluwé die de eerste periode mij heeft begeleid en de suggestie deed om naar besluitvorming te kijken. Léon zeer bedankt voor de gesprekken en de uitgebreide kennismaking met The Academy of Management waar ik ook een presentatie heb mogen doen.

Andere leerzame activiteiten onderweg waren presentaties bij de Academische Club (UvA) met collega's van de gemeente Amsterdam, de groep van buitenpromovendi aan de VU, het congres Towards Knowledge Democracy en the 1st Management conference in Suzhou (China).

Een promotie kan alleen als er ook promotoren zijn. Hartelijk dank Adriaan Bekman en Arie de Ruijter die er voor hebben gezorgd dat de afronding van het werk niet is blijven 'hangen'. Adriaan heeft de rol van co-promotor vervuld vanaf het moment dat het eerste prille idee ontstond. Adriaan, jouw enthousiasme in het onderzoeksproces en unieke kijk op zingeving in organisaties zijn een constante stimulans voor mij. Arie, dankzij jouw kunde en kunst om mij in korte tijd

precies de feedback te geven die nodig was, is het gelukt dit resultaat te bereiken.

Zo tegen het einde van dit werkstuk kost het mij toch wat moeite een punt te zetten. Het doet me denken aan ‘spinning’ dat ik in de fitness school elke zondag beoefen. Na de inspanning tot je maximum volgt er een applausje voor jezelf dat je iets hebt voltooid in de wetenschap dat het doorgaat.

Paranimfen Pieter Pel en Kathelijne Drenth dank ik voor de grote mate van betrokkenheid bij het hele project en alles wat er bij hoort.

En ja, natuurlijk heb ik ook een allerbelangrijkst thuisfront. Dorine is degene die altijd al vond dat ik dit moest doen. Zij is er in geslaagd mij te coachen zonder ooit een letter te lezen van wat ik te melden had. Dat is niet alleen knap, het is een gave. Het is meer. Liefde.

Ben Verleg

info@benverleg.nl

www.benverleg.nl

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 introduceert de vraagstelling, het wat, waarom, waar, wanneer en hoe van het onderzoek. De kernvraag is: hoe verloopt het proces van zingeving in publieke besluitvorming met betrekking tot complexe vraagstukken? Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen en na te gaan of in het besluitvormingsproces verbeteringen mogelijk zijn voor de goede uitvoering van democratisch genomen besluiten. Het functioneren van de democratische rechtsvorm is afhankelijk van de betrouwbare uitvoering van besluiten. De complexiteit van de samenleving en de maatschappelijke vraagstukken neemt toe. Het is daarom van belang de besluitvorming zo goed mogelijk in te richten, afgestemd op de aard van het vraagstuk.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van twee praktijkcases, de besluitvorming voor de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de komst van de Hermitage aan de Amstel. Aan de hand van het Cynefin-model wordt de complexiteit van de casussen aangeduid.

Besluitvorming in complexe vraagstukken verloopt vaak niet, of niet uitsluitend, volgens rationele patronen. Psychologische en sociologische factoren spelen een belangrijke rol, naast de context van de betrokken organisaties. Het theoretisch kader voor het onderzoek sluit hierbij aan. Met behulp van de structuratietheorie van Anthony Giddens en de theorie van *sensemaking* van Karl Weick kan de besluitvorming beter worden begrepen. Beoogd is om met deze benadering meer inzicht in motieven en handelingen van de actoren te krijgen en te achterhalen of en hoe veranderingen in de structuur van de besluitvorming (kunnen) ontstaan.

De methodologie van het onderzoek heeft de kenmerken van intrinsiek en instrumenteel casuonderzoek. De elementen hiervan worden toegelicht: biografische aantekeningen van de organisatie en de onderzoeker, het gebruik van data, documentatie, literatuur en interviews. Door het hanteren van meerdere invalshoeken en het toepassen van triangulatie is de controleerbaarheid en transparantie

vergroot. Tot slot van hoofdstuk 1 wordt de wijze van analyse toegelicht.

Hoofdstuk 2 bevat biografische aantekeningen van de organisatie gemeente Amsterdam en van de onderzoeker. De biografie van de organisatie is één van de factoren die een rol spelen in besluitvormingsprocessen. De identiteit van de organisatie en de daarmee samenhangende levende opvattingen, doen vaak min of meer onbewust mee in afwegingen en in hoe actoren bewegen. Dat geldt niet alleen voor organisaties, maar ook voor het individu van de persoon van de onderzoeker. Vandaar dat ook de professionele biografische aantekeningen hier expliciet naar voren komen.

Hoofdstuk 3 is het hart van het onderzoek dat de praktijkcasus Noord-Zuidlijn beschrijft. In het eerste deel is een chronologisch overzicht van gebeurtenissen opgenomen. Delen twee en drie zijn opgebouwd vanuit drie perspectieven: die van de bestuurder, de ambtenaar en de externe deskundige. Aan de hand van uitgebreide citaten wordt een beeld geschetst rondom twee belangrijke momenten van besluitvorming: het besluit tot aanleg van de lijn in 2002 en het besluit om ermee door te gaan in 2009.

In hoofdstuk 4 volgt de analyse van de praktijkcasus Noord-Zuidlijn aan de hand van de structuratietheorie (Giddens) en de theorie van *sensemaking* (Weick). De analyse leidt tot een aantal waarnemingen en conclusies met betrekking tot de patronen die in de besluitvormingsprocessen naar voren treden. Hoewel de inhoud in 2009 duidelijk anders is dan in 2002, blijkt de manier waarop bestuurders acteren niet gewijzigd te zijn.

Hoofdstuk 5 beschrijft de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel. Naast een chronologisch overzicht van gebeurtenissen, wordt aan de hand van voorbeelden en citaten van actoren het beeld geschetst van dit succesvolle project.

Hoofdstuk 6 analyseert de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel. Deze analyse is niet identiek aan de analyse van de casus Noord-Zuidlijn vanwege het verschil in complexiteit, maar wel analoog

daaraan, door het gebruik van de stucturatietheorie (Giddens) en de theorie van *sensemaking* (Weick). Vervolgens worden beide praktijkcasussen vergeleken. Opvallend contrast is de constatering dat in de casus van Hermitage aan de Amstel geen van de onduidelijkheden aan de orde was die bij de praktijkcasus Noord-Zuidlijn wel speelden. Een ander opvallend verschil is de benadering van de bestuurder die problemen onderweg niet ziet als weerstand, maar als aanleiding om op zoek te gaan naar een win-win met zijn partners.

Het slothoofdstuk 7 reflecteert op de bevindingen en bevat aanbevelingen voor de theorie en praktijk van besluitvorming.

De term “sensemaking” is niet vertaald en daarom in de tekst *cursief* geschreven. Met enkele andere onvertaalde termen is die stijl aangehouden.

De citaten in hoofdstuk drie zijn voor het grootste deel ontleend aan de woordelijke verslaglegging door de raadsgriffie van de gemeente Amsterdam.

Hoofdstuk 1

De vraagstelling

1.1 Inleiding

“Als je onderzoek wil doen naar besluitvorming, kijk dan eens naar het besluit over de Noord-Zuidlijn” zei Job Cohen me begin 2008. “Waarom stellen we het toch altijd te rooskleurig voor?” voegde hij er aan toe. Dat was de opmaat voor de keuze voor het onderwerp. Niet lang daarna zorgden verschillende incidenten ervoor dat de toch al problematische aanleg van de lijn voor een belangrijk deel tijdelijk werd stilgelegd. De commissie Veerman werd ingesteld (2009) om het bestuur te adviseren en de gemeenteraad startte een raadsenquête. In deze turbulente periode verscheen er een artikel in de Volkskrant van Mig de Jong, vervoersplanoloog. Hij betoogde dat de commissie Veerman er niet op uit was om onafhankelijk en onbevangen het project tegen het licht te houden. Hij onderbouwde dat met argumenten waaruit naar voren kwam dat de motieven van het advies niet rationeel waren. In reactie daarop schreef ik een ingezonden stuk met als strekking dat de meeste besluiten in complexe aangelegenheden niet rationeel zijn. Ik legde het als ingezonden brief bedoelde artikel voor aan de gemeentesecretaris, Henk de Jong. Hij antwoordde: “Mij lijkt dat je het artikel niet moet willen plaatsen. Als ambtenaar van de gemeente Amsterdam neem je zo een positie in die een en ander niet gemakkelijker maakt.”

Mijn fascinatie voor de vraag is sindsdien alleen maar toegenomen: hoe komt besluitvorming in zo’n ingewikkelde context tot stand? Ik blijf me verbazen, zelfs na 30 jaar. In mijn rol als programmamanager en topadviseur in de periode 2001-2008 heb ik veel van nabij meegemaakt. Niet op het dossier Noord-Zuidlijn, maar wel op andere dossiers met dezelfde sterspelers. Hoe komt het toch dat de doorgaans zo gezagsgetrouwe en deskundige ambtenaren de democratisch genomen besluiten, zodra het meer complex wordt, niet goed uitvoeren

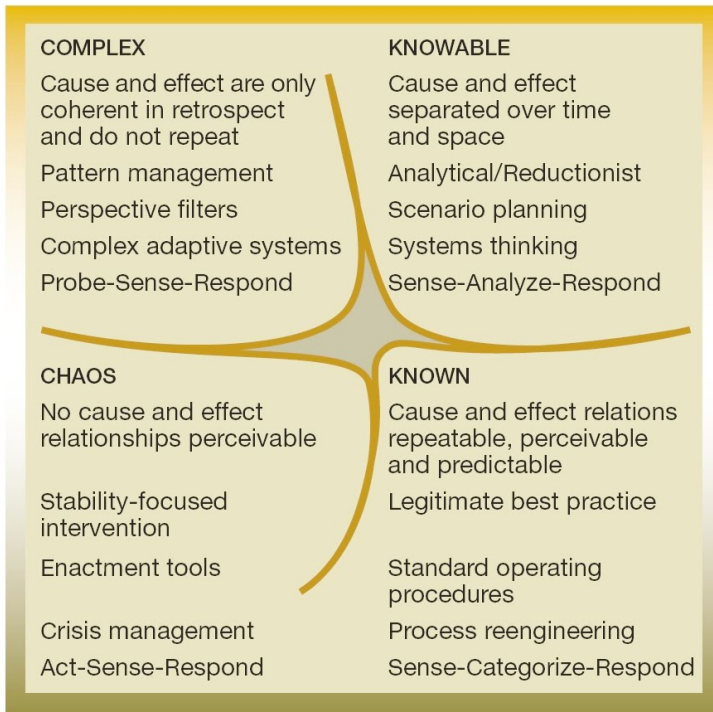
of niet goed uitgevoerd krijgen? Het is niet alleen een vraag uit nieuwsgierigheid maar ook uit zorg. Democratie kan alleen bestaan bij een goede uitvoering: doelmatig en doeltreffend. En de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken neemt eerder toe dan af. Het is dus van groot belang om te onderzoeken of, en waar, verbetering mogelijk is.

Die complexiteit kenmerkt de opgave waarvoor het publieke bestuur staat. Rittel en Webber (1973) onderscheiden tamme vraagstukken van ‘wicked problems’. In navolging van Hans Vermaak (2010) spreek ik hierna ook wel van “taaie vraagstukken”. Taaie vraagstukken onderscheiden zich volgens Rittel en Webber door onbepaaldheid, onbegrensdsheid en vervlechting.¹

Taaie vraagstukken vragen om een andere benadering dan tamme problemen. Dat heeft betekenis voor de bestuurlijke besluitvorming. Met behulp van het Cynefin-model (Kurtz en Snowden, 2003) is te verhelderen over welk type besluitvorming het gaat. Als het eenvoudig is, werkt het rationele actormodel goed (kwadrant rechtsonder). Het probleem is herkenbaar en te overzien. Logischerwijs is dan een passende oplossing bekend en is het een kwestie van goed managen om de klus te klaren. Het bouwen van een huis is daar een voorbeeld van. Dat is al zo vaak gedaan dat alle problemen wel bekend zijn en er ook oplossingen voor beschikbaar zijn. Er is een zekere routine in aanwezig.

In het kwadrant rechtsboven gaat het om moeilijker problemen, bijvoorbeeld doordat oorzaak en gevolg in de tijd uiteen liggen. Voor deze situaties geldt dat met behulp van analyse oplossingen gevonden kunnen worden. Het is niet direct bekend, maar we komen er wel achter door het te onderzoeken.

In complexe situaties (kwadrant linksboven) ontbreekt het routinematige. Oorzaak en gevolg zijn uniek waardoor oplossingen onzeker zijn. In de praktijk is vaak te zien dat oplossingen die bij eenvoudige problemen en gecompliceerde situaties goed werken ook in de complexe problematiek worden ingezet, maar met minder resultaat.



Cynefin-model (Kurtz en Snowden, 2003)

Het kwadrant linksonder betreft chaotische situaties. Oorzaak en gevolg zijn in deze situaties niet meer waar te nemen. Er zit dan weinig anders op dan te pogen door interventies stabiliteit te bereiken. Een voorbeeld daarvan is de kernramp bij Fukushima als gevolg van de tsunami in 2011. In de dagen en weken daarna bleek geen van de maatregelen doeltreffend te zijn. Opvallend was dat, doordat de directeur van de fabriek zich niet aan de regels hield, een nog ergere ramp werd voorkomen. In strijd met de voorschriften besloot hij om toch met zeewater te proberen de oververhitte, smeltende reactoren te koelen. Doordat dit resultaat had, werd voorkomen dat de radioactieve

besmetting zich kon uitbreiden tot Tokyo. Die voorschriften passen niet op de onvoorstelbare situatie die zich voordeed.

Een vijfde domein bevindt zich in het midden, waar geen van de vier op is toe te passen. Kurtz en Snowden noemen dit *disorder*, de situatie waarin onbekend is welk type causaliteit er is.

De benadering van problemen verschilt dus naar gelang de aard van het vraagstuk. Bij de besluitvorming die in dit onderzoek centraal staat gaat het vooral om de complexe kwesties, in het Cynefin-model het kwadrant linksboven. Door onoverzichtelijkheid en de veelheid aan actoren is het beheersen van dit type vraagstukken niet of nauwelijks mogelijk.

Ik weet dat besluitvorming plaatsvindt in een problematische driehoeksverhouding van:

1. de psychologica van de sterspelers en spelbepalers, inclusief instituties en procedures die als ‘enabling and constraining conditions’ fungeren (Giddens, 1984);
2. de sociologica van de grotere context waarin problemen worden geformuleerd en gemanaged. Zo is aandacht voor het krachtenveld voor Amsterdam belangrijk, met bindingen daarbuiten;
3. de organisatieloga van uitvoeringsorganisaties van overheden. Besluiten die door het bestuur worden genomen moeten op de een of andere manier een plaats krijgen in de bestaande patronen en structuren van de organisatie.

Naast deze problematische driehoeksverhouding waarin vraagstukken op de agenda komen, speelt mee dat er sprake is van betrokkenheid en handelen van de spelers op verschillende niveaus. Kortom: vraagstukken en dilemma’s zijn speelbal van een dynamische, gelaagde, open werkelijkheid vanuit een multi-actor perspectief. Het zijn altijd mensen die hiermee moeten zien om te gaan. Mensen die zich begeven in wisselende configuraties. De betekenis die zij aan gebeurtenissen toekennen is bepalend voor de volgende stappen. Dit impliceert dat *sensemaking* essentieel is (Weick).

Een interventie is elke actie of het bewust nalaten van actie om een bepaald resultaat te bereiken. Interventies zijn er in allerlei soorten en maten, van een lichte opmerking tot het leerstuk van de Large Scale Interventions (LSI). Het is een verzamelbegrip. In deze studie wordt het bestuursbesluit gezien als het beginpunt, de belangrijkste interventie voor een verandering in de organisatie. Besluiten lijken op het eerste gezicht vaak puur rationeel maar zijn dat in de werkelijkheid vaak lang niet helemaal of zelfs helemaal niet (Heifetz & Laurie 1999, Kurtz en Snowden 2003). Andere factoren zoals waardeoriëntaties, bepalen bewust of onbewust onze beslissingen. De ambtelijke organisatie oefent invloed uit op bestuurlijke besluitvorming evenals marktpartijen, inwoners van de stad en media. De persoonlijke ambitie van de bestuurder en de wijze waarop hij of zij ervoor gaat staan is hierop van invloed. Er is sprake van een wisselende balans in de loop van de tijd. De wijze van sturing en de gerichtheid van een organisatie zijn de twee bepalende dimensies die voortvloeien uit, maar tegelijkertijd leiden tot, concurrerende veronderstellingen (Quinn en Cameron, 1983). In het ‘concurrerende waardenmodel’ stellen Quinn en Cameron bij de dimensie ‘sturing’, aan de ene kant flexibiliteit en aan de andere kant beheersing. De veronderstelling daarbij is dat organisaties aan de ene kant wel moeten veranderen, zich aan ontwikkelingen moeten aanpassen, en aan de andere kant gebaat zijn bij stabiliteit.

Bij de dimensie ‘gerichtheid van de organisatie’ gaat het om enerzijds de interne oriëntatie en anderzijds de externe.

De twee dimensies vormen vier kwadranten met bijbehorende specifieke criteria, die aangeven wat mensen waarderen in de prestaties van een organisatie. Aan de hand hiervan kunnen de kernwaarden beoordeeld worden. Het kwadrant linksboven, bepaald door intern en flexibiliteit, heet het 'human relations model'. Rechtsboven, gevormd door flexibiliteit en extern, is het ‘open systeem model’. Rechtsonder, gevormd door extern en beheersing, is het ‘rationeel doel model’. En het kwadrant linksonder, samengesteld uit beheersing en intern, heet

het 'intern proces model'.

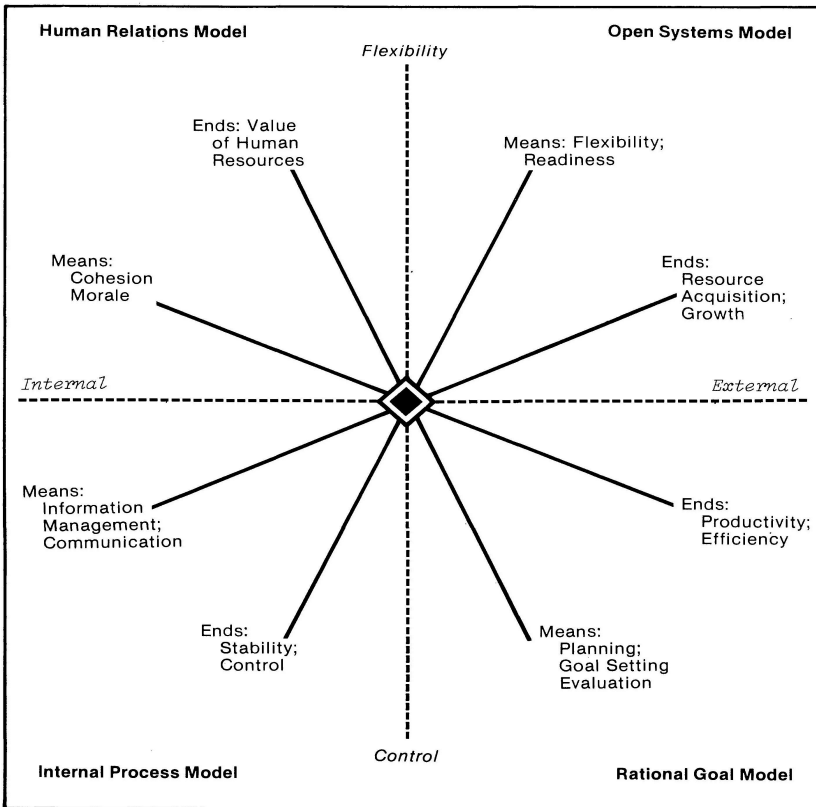


FIGURE 1. Four Models of Effectiveness Values.

Bron: Quinn en Cameron (1983)

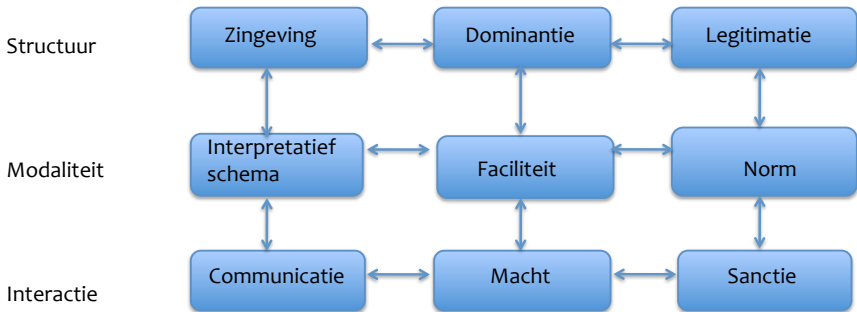
Bij elk kwadrant passen instrumenten en doelstellingen die dus naast elkaar aan de orde kunnen zijn.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond is de kernvraag van mijn onderzoek: hoe verloopt het proces van zingeving in publieke besluitvorming met betrekking tot complexe vraagstukken?

Het onderzoek spitst zich toe op de vraag of , en zo ja: op welke manier, het zingevingproces in de besluitvorming is opgenomen in twee praktijksituaties: de Noord-Zuidlijn en de Hermitage aan de Amstel. De ene staat bekend als problematisch, de ander als succesvol. Het conceptuele kader voor de analyse is gebaseerd op twee theoretische perspectieven: de structuratietheorie (Giddens, 1984) en de theorie van *sensemaking* (Weick, 1995).

1.2 Structuratietheorie

Onder structuren verstaat Giddens (1984) regels en hulpbronnen. Regels definiëren in organisaties de doelstellingen, resultaten, normen, procedures en verantwoordelijkheden. De ‘hulpbronnen’ zijn gebaseerd op hiërarchie, formele en informele macht en budgetcontrole. De structuratietheorie verbindt het individuele handelen met de structuur door het transparant maken van de wijze waarop bewuste, reflexieve sociale actoren zich in hun dagelijkse activiteiten baseren op regels en hulpbronnen. Door deze recursieve activiteiten worden de structurele eigenschappen die het kader vormen voor dagelijkse sociale praktijken gereproduceerd, maar tegelijkertijd potentieel veranderd. Schematisch is dit door Giddens als volgt weergegeven.



Bron: Giddens (1984)

Een belangrijk aspect is het begrip actor. Actor is in de benadering van Giddens (1984, p. 9) gedefinieerd als: de acties door individuen in sociale contexten. Actoren reageren niet zozeer op een situatie, nee zij interveniëren daarop. Het gaat dus om de interactie. Elk individu heeft invloed en kan dus de sociale structuren veranderen. De activiteiten van actoren worden gezien als reflexief en afhankelijk van het niveau van bewustzijn.

Het niet bewuste of onderbewuste is gebaseerd op 'ontological security' door Giddens (1984, p. 375) gedefinieerd als "Confidence or trust that the natural and social worlds are as they appear to be, including the basic existential parameters of self and social identity." Giddens maakt daarbij onderscheid tussen het onbewuste en het praktische bewuste: "To be ontologically secure is to possess, on the level of the unconscious and practical consciousness, 'answers' to fundamental existential questions which all human life in some way addresses." (Giddens, 1991, p. 47).

In de overheidsorganisatie fungeert het democratische stelsel, dat historisch is gegroeid en opgebouwd, als de ontologische zekerheid. Voor de gemeente Amsterdam komt daar de eigen unieke biografie bij, de historie van de stad, haar inwoners en status in de wereld.

Het bewuste, reflexieve verschijnt volgens Giddens op twee niveaus: praktisch en discursief. In de praktijk gebruiken actoren ‘tacit’ kennis, ook wel stilzwijgende kennis genoemd, voor het interpreteren van de wereld. De dagelijkse routine verbindt ons onderbewustzijn met onze discursieve reflexiviteit en dat leidt tot veranderingen in gedrag in de dagelijkse praktijk.

Giddens onderkent drie samenhangende dualiteiten:

1. communicatie en zingeving;
2. macht en dominantie;
3. sanctie en legitimatie.

Op het discursieve niveau kunnen actoren rationaliseren om hun acties te verklaren. Zij gebruiken daarvoor de taal. Discussie kan invloed hebben op structuur, in aanvulling op modaliteiten en interpretatieve schema's. In de analyse komen de interpretatieschema's van de actoren naar voren. De analyse beoogt meer inzicht in de motieven van de actoren te verwerven en zoekt naar of en hoe veranderingen in de structuur ontstaan.

De dualiteit 'communicatie en zingeving'

De wijze waarop het bestuur besluiten onderbouwt is te zien als de structuur voor zingeving. De bestuurder stelt zich op als degene die met rationele bewijzen aantoont dat het besluit verstandig en haalbaar is. Het interpretatieve schema is gericht op het wegnemen van bezwaren door deze te weerleggen met behulp van ter zake deskundige en gezaghebbende mensen, gerenommeerde, internationaal bekende bureaus, hoogleraren, oud-ministers en technische experts. Bestuurders roemen de statuur van degenen die zij inschakelen.

De dualiteit 'macht en dominantie'

Giddens ziet macht als dualiteit van enerzijds het individu dat dominant kan zijn bij het nemen van een besluit, en anderzijds het collectief dat als een institutioneel fenomeen het gemeenschappelijke belang behartigt. Actoren hebben het vermogen om macht uit te oefenen door de middelen die zij tot hun beschikking hebben, bijvoorbeeld budget en informatie.

De dualiteit 'sanctie en legitimatie'

Normen zijn volgens Giddens een modaliteit, naast middelen en interpretatiekaders. Normen zijn deels vastgelegd in formele regels en wetten, maar er zijn ook sociale normen die in de dagelijkse praktijk werken. Normen kunnen worden opgevat als ethische regels die gebaseerd zijn op rechten en plichten. Normen die worden nageleefd kunnen geïnternaliseerd zijn, of zij worden nageleefd om een sanctie te vermijden. Sancties kunnen bestaan in formele zin, de strafoplegging, maar kunnen ook deel uitmaken van de sociale praktijk en in andere vormen voorkomen. Sanctionering van normen is direct gerelateerd aan vormen van dominantie en zingeving.

Routine

Vertrouwen in de continuïteit van sociale activiteiten hangt volgens Giddens af van specifieke connecties tussen het individu en de sociale context waarin hij of zij zich bevindt (Giddens, 1984, p. 60). Het opbouwen van routines is daarvoor essentieel, zowel voor het individu als voor de organisatie. Door het bestuderen van routines is het mogelijk de relatie tussen routines en reflexiviteit expliciet te maken. Routines zijn er niet toevallig, zij zijn '*made to happen*' door reflexieve monitoring. In normale sociale omstandigheden hebben mensen er belang bij die routines te onderhouden. Dat gebeurt vaak zonder dat het expliciet aan de orde komt, maar als het ware stilzwijgend. Veel van wat we doen gaat vanzelf, zonder er bij stil te staan. Zo nu en dan denken we na terwijl we bezig zijn een handeling

te verrichten, reflectie in actie. Giddens noemt dit het praktisch bewustzijn dat zich onderscheidt van discursief bewustzijn dat betrekking heeft op dat wat we actief weten en onder woorden kunnen brengen. Een tussenvorm noemt Giddens *practical consciousness* wanneer we intuïtief weten hoe we moeten handelen maar het niet goed onder woorden kunnen brengen.

Motivatatie en reflectie

Actoren reflecteren volgens Giddens niet alleen doorlopend hun eigen activiteiten en verwachten dat anderen dat ook doen, maar zij doen dat ook voor sociale en fysieke aspecten in de context waarin zij zich bevinden. Op die manier houden en onderhouden wij ‘theoretical understanding’ van de redenen die ten grondslag liggen aan ons handelen (Giddens, 1984, p. 5). Ook al doen we dat lang niet altijd bewust, meestal zijn we wel in staat om uit te leggen waarom we iets doen. Deze rationalisatie van ons handelen onderscheidt Giddens van de motivatie. De ratio verwijst naar de gronden waarop het handelen is gebaseerd, de motivatie verwijst naar de wil, de potentie om tot actie te komen. Onze dagelijkse handelingen zijn vaak niet op deze manier gemotiveerd. Een verschil is dat actoren bijna altijd wel in staat zijn de redenen voor een bepaalde actie expliciet te maken, maar dit geldt niet voor hun motieven. Nadrukkelijk stelt Giddens dat het onderscheid tussen het praktische bewustzijn en het discursieve niet rigide is. Integendeel, de grens kan door ervaringen en lerend vermogen juist veranderen (Giddens, 1984, p. 7).

1.3 Sensemaking

Om verklaringen te vinden voor mechanismen in besluitvorming is het dus zaak te kijken naar de wijze waarop mensen tot een besluit komen. Het besluitvormingsproces is geplaveid met betekenissen die mensen toekennen aan gebeurtenissen. Naarmate context en configuraties in aantal en omvang toenemen, groeit ook de complexiteit. Voor

organisaties is het theoretisch kader hiervoor uitgewerkt door o.m. Karl Weick (1995). Hij gebruikt daarvoor de term *sensemaking*.

Wat is 'sensemaking'?

Wij geven betekenis aan de wereld om ons heen en aan wat er gebeurt. Gedeeltelijk zijn wij ons dat bewust, maar heel veel doen wij onbewust. Neem de dagelijkse routines waar wij niet bij hoeven na te denken. Zonder erbij stil te staan nemen wij voortdurend beslissingen. Bij meer complexe aangelegenheden lukt het niet meer zo goed om, zonder erbij stil te staan, tot een 'goed' besluit te komen. Er zijn dan onduidelijkheden zodat nadere overweging en afweging nodig zijn voordat een volgende stap gezet kan worden. In de terminologie van Weick zijn dat dubbelzinnigheden, *ambiguities*. En staan wij in relatie tot een ander, dan is expliciteren daarvan nodig. Zo gezien zijn we dus steeds maar bezig met het vinden van een balans tussen al die mogelijke dubbelzinnigheden. Dat doen we dan door bijvoorbeeld afspraken te maken over begrippen, spelregels te maken, feedback te verschaffen, dialoog te voeren.

Een organisatie is te zien als een ordening van betekenissen die mensen er aan toekennen. Het samenstel van betekenissen in de tijd maakt, bij elkaar opgeteld, een min of meer stabiele configuratie.

Volgens Weick scheppen mensen met elkaar achteraf een werkelijkheid. Hij ziet organisatieprocessen als het resultaat van de interacties tussen mensen. Wij gebruiken dat wat we al weten, bewust of onbewust, om betekenis toe te kennen aan nieuwe dubbelzinnigheden. De rol van het onbewuste verklaart de neiging van mensen om te zien wat we al weten. We selecteren de informatie die tot ons komt. We construeren zo de werkelijkheid naar het beeld van onze verwachting. Daardoor doen zich onvermijdelijk onevenwichtigheden voor die ertoe leiden dat wij vervolgens ergens iets moeten aanpassen, in denken, voelen of doen, om de balans te vinden. Er zijn vier bronnen te onderkennen die het proces van *sensemaking* in organisaties stimuleren:

1. *Ecological change*: de stroom van veranderingen in de omgeving die mensen beleven en die om aandacht vragen. Het is ruw materiaal waar mensen iets mee doen. Mensen pikken daaruit informatie op die in beginsel dubbelzinnig is. Dat is op zich weer een resultante van hun geheugen en van eerdere processen. Wij interpreteren nieuwe informatie op een manier die we al kennen. Vervolgens levert dit weer input voor actie die weer resulteert in veranderingen.
2. *Enactment*: het actieve proces om handelend de aandacht te richten. Ruwe ‘data’ worden bewerkt en de werkelijkheid wordt opnieuw gedefinieerd met als gevolg dat ook bepaald wordt wat op de voorgrond komt en wat niet. Ook hierin speelt dat wat we al weten, het geheugen, een rol. Weick (1995, p. 30-31): “I use the word ‘enactment’ to preserve the fact that, in organizational life, people often produce part of the environment they face. I like the word because it suggests that there are close parallels between what legislators do and what managers do. Both groups construct reality through authoritative acts.”
3. *Selection*: het kiezen van de manier waarop de informatie wordt geïnterpreteerd. Dat leidt er vaak toe dat mensen zo selecteren dat hun eigen ‘werkelijkheid’ bevestigd wordt. Weick gebruikt het woord ‘assemble’ om aan te duiden dat mensen volgens bepaalde regels de selectie assembleren tot een nieuwe werkelijkheid. De assemblageregels bepalen de keuze.
4. *Retention*: het proces van verwerken en opslaan van informatie. De informatie wordt zoveel mogelijk consistent gemaakt met wat daarvóór al is vastgelegd. Mensen verankeren het resultaat uit het selectieproces tot voor hen betekenisvolle informatie. Het wordt daarmee voor hen de objectieve werkelijkheid.

Individueel en collectief

Mensen zoeken individueel naar zingeving. In organisaties gaat het om collectieve doelen die bij de betrokkenen in meer of mindere mate kunnen resoneren.

Zingeving

“Sensemaking is to be understood literally, not metaphorically.”
(Weick, 1995)

Hier ontstaat iets doordat mensen betekenis toekennen. Via *sensemaking* komt zingeving tot stand. Zingeving is een proces waarin zin gegeven wordt. Ook letterlijk.

De mens creëert zelf de zin en schept daarmee de organisatie in relatie met anderen. In het verband van de organisatie delen mensen de ervaring, de zingeving is contextgevoelig. Het proces start met een handeling die een resultaat opwekt in de sociale context. Dit waarneembare effect vraagt om reflectie waarin wij ontdekken wat de betekenis is. Vervolgens stellen we een diagnose met een interpretatie die wij acceptabel en plausibel vinden. Het gaat daarbij niet zozeer om de exacte juistheid. Door dit te doen komen we tot een volgende stap, een activiteit, een handeling. Zingeving is niet een eenmalige activiteit maar verloopt voortdurend.

Het zingevingproces wordt bemoeilijkt door subjectieve verschillen in achtergrond, begrippen, beelden en beleving. De manier waarop dit overbrugd kan worden is de persoonlijke ontmoeting, de dialoog waarin gezocht wordt naar de *gemeenschappelijke* betekenis. Vergaderingen zijn hiervoor het meest aangewezen, al kan bespreking door vastzittende opvattingen soms moeizaam zijn. Indien verschillen onder de oppervlakte blijven, kan dit tot nadelige effecten leiden in de werking van de organisatie als geheel. Naar buiten toe lijkt het dan of er consensus bestaat, maar die is in werkelijkheid niet aanwezig.²

Coutu (2002) betoogt dat betekenis geven een belangrijk aspect is van veerkracht. In tijden van tegenspoed zijn organisaties met een sterk waardesysteem in het voordeel.³

Wie in staat is om betekenis toe te kennen kan verder en komt verder. Hoewel het proces van zingeving volgt op de actie is deze tegelijkertijd nodig voor toekomstig handelen, zegt Taylor (2007). Het toekennen van betekenis is een waardevolle methode om in staat te zijn tot handelen.

Mensen hebben behoefte aan ontologische geborgenheid, dat wil zeggen: aan het gevoel dat de betekenissen die ze aan de verschijnselen om zich heen hechten, adequaat zijn voor het leven (Meerten ter Borg en Berend ter Borg, 2009). De vraag naar de zin van het leven is universeel. Zij loopt als een rode draad door het werk van grote filosofen, schrijvers en kunstenaars. In het organisatieleven is de zingevingsvraag het middel om aan te sluiten bij deze persoonlijke vraagstukken. Taylor (2007) noemt het “a place of fullness” waar mensen zich moreel of spiritueel op oriënteren. Wat is er nodig om een ‘fulfilled’ leven te leiden? Mensen hebben de behoefte om verschil te maken en te ervaren dat wat zij doen ‘ertoe doet’. De organisatie als werkverband, waar zij een groot deel van de tijd besteden, zal daar op de een of andere manier aan moeten bijdragen. Ontbreekt die verbinding dan kan dat effect hebben op de bijdrage aan en het welbevinden van de mens in de organisatie. Als er geen proces van zingeving is betekent het nog niet dat het leven geen betekenis heeft, zegt Weick:

“Life does not become senseless. Instead, it becomes empty.”

Sensemaking in organisaties verschilt van het alledaagse toekennen van betekenissen aan gebeurtenissen. Organisaties zijn voor mensen minder vanzelfsprekend, er zijn meer dubbelzinnigheden.⁴

De zingevingsvraag stellen maakt het voor de individuele medewerker in een organisatie mogelijk om de stappen te zetten die nodig zijn voor het realiseren van een verandering. Kegan en Lahey (2001)

onderscheiden vijf stappen om tot een persoonlijke transformatie in relatie tot de organisatie te komen met de volgende vragen:

1. Wat is jouw klacht?
2. Wat is jouw commitment? De achterliggende positieve kracht.
3. Wat is jouw ondermijnend gedrag?
4. Wat is jouw concurrerende commitment? De kracht die tegengesteld is aan commitment?
5. Wat is jouw 'big assumption'? Wat is de achterliggende sturende opvatting?

Deze persoonlijke onderzoeksvragen staan in verbinding met de antwoorden op de geformuleerde zingevingsvragen op het niveau van de organisatie.

De aanleiding voor sensemaking

De mogelijke aanleidingen voor het starten van het proces van *sensemaking* zijn in praktijksituaties onderzocht door o.m. Michael McCaskey (1982). De door hem gevonden karakteristieken zijn door Weick (1995) overgenomen. Het gaat daarbij steeds om onduidelijkheden en onzekerheden die aan de oppervlakte komen, waaraan betekenis gegeven moet worden om toekomstig functioneren mogelijk te maken, een volgende stap te kunnen zetten. Bij elk perspectief gaat het om wezenlijke vragen die om een antwoord vragen. Die vragen komen vaak voort uit onduidelijkheid, vaagheid en misschien ook wel het 'niet-weten'. De vragen zijn de kans bij uitstek om de aandacht te richten op wat de organisatie uniek maakt. Het gaat om de volgende karakteristieken die soms dicht tegen elkaar aan liggen of kunnen overlappen (Weick, 1995, p. 93):

1. Nature of problem is itself in question – De aard van het probleem. Wanneer doelstellingen vaag geformuleerd zijn, of als meerdere doelstellingen strijdig zijn met elkaar, bieden zij geen richting aan het management. Daardoor ontstaat verwarring die om een oplossing vraagt. Wat is de bedoeling

van deze actie eigenlijk? Welk probleem pakken we eigenlijk aan?

2. Information is problematical – Beschikbare informatie. Wanneer de probleemdefinitie niet helder is sluit de beschikbare informatie er niet op aan en wordt de toegankelijkheid van de informatie op zichzelf een probleem. Klopt de informatie wel?
3. Multiple, conflicting interpretations – Interpretaties. Betrokkenen missen het overzicht en weten niet aan welke verwachtingen zij moeten voldoen. Wat wordt er van mij verwacht?
4. Different value orientations, political/emotional clashes – Waardeoriëntatie. Gemis aan objectieve criteria leidt tot verschillen in waardeoriëntatie. Men baseert zich meer op de eigen subjectieve waarden dan op gemeenschappelijke organisatiewaarden. Politieke geschillen vergroten dit nog eens. Wat hebben we gemeenschappelijk?
5. Goals are unclear, or multiple and conflicting – Doelstellingen. Uitgestelde vraagstukken vormen een risico. Als onduidelijk is wat het wezenlijke probleem is, kunnen meerdere problemen door elkaar heen gaan lopen.
6. Time, money, or attention are lacking – Tijd en budget. Gebrek aan tijd, geld en aandacht leidt tot een moeilijke of zelfs chaotische situatie. Hoe krijgen we dit gedaan?
7. Contradictions and paradoxes appear – Tegenstrijdigheden. De visie is inconsistent waardoor tegenstrijdigheden en paradoxale situaties ontstaan zowel in relatie met anderen als bij opdrachten. Wat gaan we doen?
8. Roles vague, responsibilities unclear – Verantwoordelijkheden en rollen.

Verschillende interpretaties leiden tot politieke strijd en positiespel in plaats van samenwerking. Wie is verantwoordelijk voor dit proces?

9. Success measures are lacking – Maatregelen om succes te meten ontbreken.

De beschikbare gegevens zeggen te weinig over de resultaten. Daardoor blijft onduidelijk of successen worden geboekt. Waaruit blijkt dat we de goede dingen doen?

10. Poor understanding of cause-effect relationships – Oorzaak en gevolg.

Wanneer er onzekerheid is over de effecten ziet men niet meer welke oorzaken tot welke gevolgen leiden. Verwarring is dan het gevolg. Wat is het effect van ons handelen?

11. Symbols and metaphors used – Metaforen.

In plaats van heldere precieze omschrijvingen gebruiken deelnemers vage metaforen om een zienswijze toe te lichten. Wat bedoelt hij of zij?

12. Participation in decisionmaking fluid – Participatie in besluitvorming.

Sterk wisselende bezetting van de besluitmakers en beïnvloeders leidt bijvoorbeeld tot onduidelijkheden in de participatie van besluitvorming. Wie gaat waarover?

Maitlis en Lawrence (2007) gaan dieper in op de aanleidingen en condities voor *sensegiving* in het kader van organisatieontwikkeling. Zij maken daarbij onderscheid tussen betrokkenen, de medewerkers, en de leiding van de organisatie. Zij constateren dat het voor medewerkers bepalend is dat het om iets gaat dat in hun perceptie al belangrijk is. Een tweede sterke aanleiding die zij constateren is kritiek op de leiding. Wanneer medewerkers vinden dat de leiding het niet goed doet vormt dat een goede conditie om het proces van zingeving te starten. Voor leiders zijn onzekerheid en onduidelijkheid de aanleiding voor *sensegiving*. De perceptie van de leider daarbij is dat het gaat om een

complex vraagstuk waarbij verschillende belangen spelen waar zij een rol kunnen vervullen in het overbruggen van de verschillen. Dit sluit aan bij Weick (1995, p 87) die stelt dat complexiteit “occasions for sensemaking” schept. Veranderingen in organisaties zijn vaak complex en dit is voor leiders een goede aanleiding⁵.

Positionering raakt aan bepalende keuzes, richting en overtuiging waarover duidelijkheid en overeenstemming bereikt moeten worden willen mensen in organisatieverband op een zinvolle manier samenwerken. Zonder deze duidelijkheid is een organisatie geen lang leven beschoren. Zij wordt doelloos en zal dan niet langer onderhouden worden. “Voor de meesten van ons vormt het bedrijf waarvan we deel uitmaken een essentieel onderdeel van het bestaan. We proberen ons werk te begrijpen en het zinvol te maken, de doelstelling van het bedrijf te doorgronden en de rol die we erin spelen. We proberen een organisatie te vinden waarvan de waarden met de onze overeenkomen”, zegt Lynda Gratton (2001). De zingevingsvraag speelt dus zowel voor het individu als voor de organisatie. Bij de voorstelling die we hebben van de toekomst zoeken we actief naar zingeving. We willen een zinvolle bijdrage leveren. Daarvoor construeren we een taal, een begrippenkader waarin we gebeurtenissen kunnen plaatsen. De omgeving, de organisatie waar we deel van uitmaken beïnvloedt dit proces. Organisaties bestaan uit heersende opvattingen en beelden, gemeenschappelijke overtuigingen en sturende opvattingen, symbolen en verhalen, die met elkaar leiden tot een gemeenschappelijke benadering, standpunt of aanpak. Er is een individueel en een collectief kader. Voor Gratton is het evident dat de aansluiting van de individuele zingeving op de gemeenschappelijke, van de organisatie als geheel, van groot belang is voor het presteren van de organisatie.

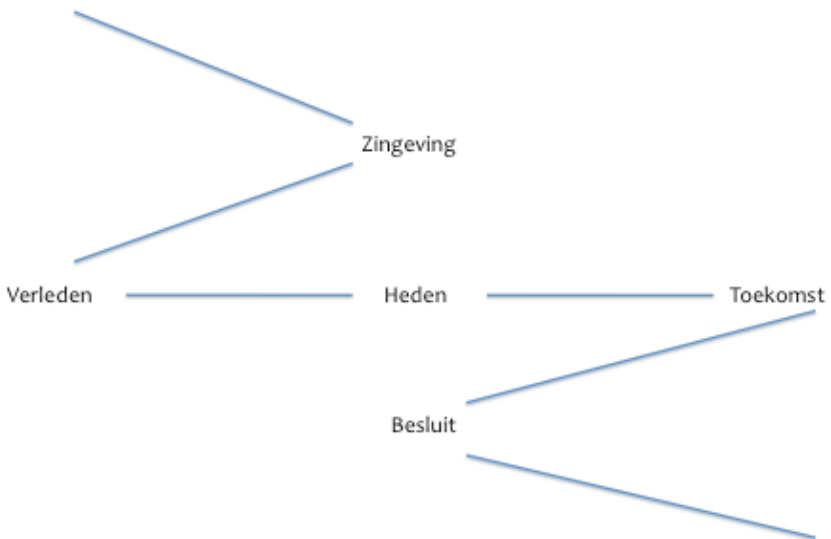
Het gaat hier steeds om essentiële vragen die in organisaties alleen maar aan de orde komen als gereflecteerd wordt op de actie. Dat is wat betekenis geeft aan de organisatie, door Weick aangeduid met de term *enactment*.

Zingeving en besluitvorming

Er is wisselwerking van zingeving en besluitvorming. Over hoe deze wisselwerking verloopt zijn twee verschillende visies:

1. los van elkaar, chronologisch, of
2. juist gelijktijdig, samenlopend.

Ad 1 Weick (1995, 2001) beschouwt besluitvorming en *sensemaking* als twee van elkaar losstaande processen. De organisatiewerkelijkheid wordt geconstrueerd doordat de actoren gebeurtenissen betekenis geven, hetzij retrospectief, hetzij gedurende de gebeurtenissen zelf (Hatch, 2006). Bij de laatste is vooral te denken aan de vele routinematige activiteiten. In de visie dat *sensemaking* achteraf plaatsvindt, neemt het management dagelijks besluiten op basis van afwegingen van beschikbare informatie gericht op de toekomst. Het formele besluit is in deze benadering het slot van een proces dat begint met een idee, een notie of een vraagstuk. Het is de afronding waar de zingeving aan vooraf is gegaan. Een besluit is in die zin de vaststelling van wat is. Het codificeren van een bestaande situatie die gegroeid is in de praktijk of zich heeft gevormd in de gedachten- en ideeënwereld. Het besluitvormingsproces zelf vormt de acties waar betekenis aan verbonden kan worden.



Voor het inrichten van het besluitvormingsproces als zodanig bestaan veel methodieken. Voor de publieke organisatie is het proces vormgegeven door gedetailleerde regels en procedures die beogen de zorgvuldigheid en het democratische proces te waarborgen. Weick (2001) belicht *sensemaking* als een discontinu proces waar niet een beste resultaat voor ingebakken is. Hij voert het spelletje Mastermind op als het tegenovergestelde daarvan. De kern van dat spel is om de unieke oplossing te vinden. Voor zingeving bestaat die niet. De essentie daarvan is juist dat er meerdere interpretaties zijn en mógen zijn. Het gaat er veel meer om dát we betekenis toekennen. Dat gebeurt lang niet altijd bewust of intentioneel.

Weick (2001) betoogt dat *sensemaking* zich richt op acties waarvoor mensen het sterkst commitment vormen. Of is het misschien andersom? Dat mensen het sterkste commitment vormen door het proces van zingeving, dat zich voltrekt rondom activiteiten die

belangrijk gevonden worden? Mensen kunnen zich dankzij het zingevingproces identificeren met de inhoud. Weick noemt daarbij de rol van referentiegroepen die de inhoud bevestigen, rechtvaardigen, aanbevelen en bekrachtigen. Hierdoor worden activiteiten begrepen, geplaatst, helder, vanzelfsprekend. Hij koppelt *sensemaking* aan de activiteit. De activiteiten zijn leidend voor het zingevingproces. Alles en alleen wat wij doen leidt tot het proces van zingeving. Anders gezegd: zingeving zonder actie ontwikkelt zich niet.

Ter Borg en ter Borg (2009) zien het zingevingproces als een systeem. Zij stellen dat, wie in staat is om het zingevingssysteem te veranderen, macht uitoefent. Zij maken in hun visie onderscheid tussen de manager, de leider en de charismaticus. In hun ogen gaat de manager uit van de continuïteit van het vigerende zingevingssysteem, de leider zet zich in voor aanpassing ervan (transitioneel leiderschap) en de charismaticus bepleit algehele vernieuwing (transformationeel leiderschap).

Wat aan de orde is hangt af van de context. Er is sprake van contextuele zingeving. Bij voorgestelde besluiten die niet raken aan de kern van het zingevingssysteem is er doorgaans een impliciete overeenstemming over de betekenis en zijn complexe vraagstukken in die zin afwezig. Betrokkenen hebben eenzelfde kader waarin zij betekenis toekennen aan het voorgenomen besluit. Dat ligt anders bij de meer ingrijpende gebeurtenissen die leiden tot een principiële verandering in de organisatie en de manier van werken. Veel activiteiten doen we routinematig, zonder er bij na te (hoeven) denken. De zinsnede “zo doen we dat nu eenmaal” is in dit verband goed te begrijpen, al wordt de uitspraak vaak gebruikt om nieuwe ontwikkelingen tegen te houden. Dijksterhuis (2007) belicht dat wij zelfs tenminste 80% van onze beslissingen intuïtief, onbewust nemen. De besluitvormingsstructuren en georganiseerde zingevingprocessen beogen het onbewuste deel te minimaliseren en achteraf betekenis toe te kennen aan wat we intuïtief besloten en gedaan hebben.⁶ We doen

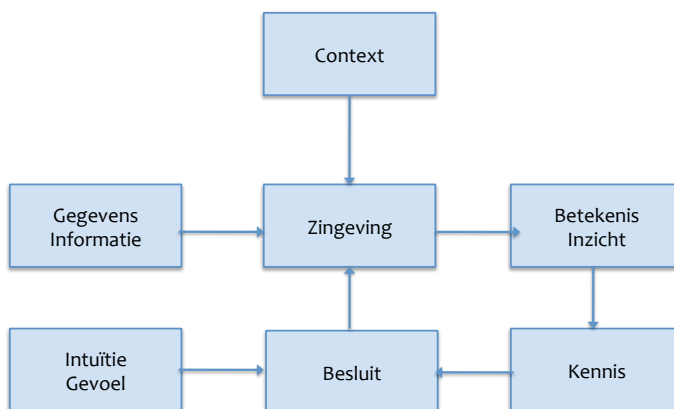
maar wat en dat blijkt dan achteraf nog goed uit te pakken ook. “De winnaar heeft altijd gelijk” en “het toeval een kans geven” zijn uitspraken die in deze categorie passen. Zonder dat we het ons bewust zijn weten we blijkbaar dat het zo werkt. Voor de professionele organisatie lijkt het een onacceptabel idee als zou blijken dat we “zomaar wat doen op basis van een gevoel”. Niettemin was de reactie van een bestuurder in een van de interviews tijdens het onderzoek op de stelling ‘managers doen maar wat’: “ik ben geneigd dat met je eens te zijn”.

Kahneman (2011) schets de architectuur van hoe mensen tot besluiten komen. En dat is lang niet altijd rationeel. Het maakt voor het besluit door een patiënt bijvoorbeeld verschil of hij hoort dat 90% overleeft of dat 10% overlijdt. In het laatste geval zien meer patiënten af van de operatie. Het vermijden van gevoelens van spijt verklaart waarom mensen liever meer tijd en geld in een project steken dan het op te geven en toegeven dat zij een verkeerde keuze maakten. Bij experimenten kiezen mensen eerder 46 euro dan dat zij 50% kans maken op 100 euro. Kahneman onderscheidt het bewust kiezen (systeem 2), waarbij wij als het ware langzaam tot iets komen van het onbewust, automatisch tot iets komen (systeem 1). Veel van wat wij doen gebeurt zonder er bewust bij na te denken; dat is nodig om te kunnen functioneren. Systeem 1 baseert zich niet op het vergaren van kennis maar gebruikt alles wat wij in de loop van de tijd hebben opgeslagen. Het simplificeert, zoekt bevestiging, gelooft wat het ziet en kijkt niet naar statistieken of rationele redeneringen. Veel van onze opvattingen vloeien voort uit systeem 1 maar toch denken we dat we rationeel zijn. Het gaat er dus om dit te herkennen. Daarvoor is *slow down* nodig, reflectie om na te gaan of we reageren in een reflex of welbewust.

Ad 2 Een andere benadering is die waarin zingeving juist wel verbonden is met het besluitvormingsproces. March (1999) zegt “Decision making is intimately linked to sensemaking”. Hij verbindt

zinggeving expliciet met besluitvorming. In het besluitvormingsproces transformeren mensen hun voorkeuren en identiteit en geven zij vorm aan de wereld die ze interpreteren. Zingeving is input voor besluitvorming en besluitvorming is input voor zingeving: “Decision making shapes meanings, even as it is shaped by them.” Beschikbare gegevens en informatie starten het proces van zingeving in de bepaalde context van de organisatie en de tijd. Het resultaat hiervan is dat inzichten ontstaan en gebeurtenissen een betekenis krijgen die voor betrokkenen relevant en plausibel is. Met de verkregen kennis, gevoegd bij het gevoel en de intuïtie, volgt een besluit met betrekking tot het vraagstuk.

Het besluit, het voorlopige eindresultaat, vormt input voor een volgende stap waarna de cyclus zich herhaalt.



March spreekt van besluitvorming eerder over een *betekenisfabriek* dan over een *actiefabriek*. In dit model zijn besluitvorming en zingeving sterk aan elkaar verbonden. Besluitvorming is daarin niet los te zien van zingeving. Dat wordt verduidelijkt bij het analyseren van de

interventies in de vorm van vraagstellingen in de loop van het besluitvormingsproces.

Dialog

Lüscher en Lewis (2008) constateren dat het zingevingproces bij managementvraagstukken om een dialoog vraagt waardoor paradoxale problemen tot een werkbare onzekerheid omgevormd worden. Het startpunt is bijvoorbeeld een vraag van een manager: “Hoe kan ik bereiken dat de mensen aan wie ik deleger de goede beslissingen nemen?” Vanaf dat moment starten interveniërende vraagstellingen. De eerste fase is gericht op de cognitieve kant om het probleem te specificeren. Voorbeelden van vragen zijn: “Waarom is dit belangrijk voor je?” en “Welke factoren denk je dat hier invloed op hebben?” Uit het onderzoek van Lüscher en Lewis komt naar voren dat managers zagen dat zij met uitsluitend de rationele benadering niet tot een bevredigende oplossing konden komen. Daarvoor zijn andere perspectieven en verbindingen eveneens nodig. Dit inzicht en bewustzijn van andere oplossingsrichtingen leidt tot het formuleren van verschillende dilemma’s. De afwegingen van de mogelijke uitkomsten brengen paradoxen in beeld waar geen enkele keuze de oplossing kan bieden omdat daar tegenstrijdige oplossingen voor nodig zouden zijn. Reflexieve vraagstelling boort in de volgende fase dieper naar de sturende opvattingen en de daaraan gerelateerde activiteiten, bijvoorbeeld met de vraag: “Hoe beïnvloedt uw huidige benadering van delegeren uw rol als manager?”. Dat leidt niet alleen tot het articuleren van de huidige opvattingen van de manager maar ook tot het beschouwen van de manier van denken zelf. In het voorbeeld van het delegatievraagstuk verwoordde de manager het zo: “Ik denk dat ik het management van het project deleger en vraag om me regelmatig te informeren en snel om te schakelen als dat nodig mocht zijn. Kijk, ik moet loslaten en controleren.” Men komt dan in wat Weick een *werkbare onzekerheid* noemt. Mensen kunnen nooit voor de volle

100% situaties beheersen. Zij zijn zo gezegd altijd in een proces van *sensemaking*.

Op het strategische niveau is het de uitdaging om met simpele oplossingen managers te motiveren met alternatieven te spelen en te experimenteren zodat vernieuwing bereikt wordt.

In de interactie tussen de actoren in het proces van besluitvorming waarin zij betekenis toekennen aan gebeurtenissen is de verklaring te vinden voor waarom iets loopt zoals het loopt. Degenen die de loop van de gebeurtenissen beïnvloeden doen dat in een bepaalde voorwaardenschepende en voorwaarden-stellende structuur (Giddens, 1984). De aandachtspunten die hierbij van belang zijn komen in de volgende paragraaf aan bod.

1.4 De context

Het publieke domein

Het onderliggend sturend principe van besluitvorming in het publieke domein is het democratische rechtssysteem, gekenmerkt door legitimiteit van de beslissingsbevoegdheid. De legitimiteit is afgeleid van periodieke verkiezingen op basis van het gelijkheidsbeginsel waar elke individuele stem een gelijke waarde vertegenwoordigt. De uitvoeringsorganisatie is loyaal aan de gemandateerde bestuurders en doet wat nodig is om de genomen besluiten te effectueren. Er is in Nederland een grote mate van consensus over de waarde van het democratische systeem als zodanig. Indien de uitvoeringsorganisatie niet in staat is of bewust dan wel onbewust afwijkt van de democratisch genomen besluiten, is dat bedreigend voor het systeem als zodanig. Het vertrouwen van de kiezers is de basis waarop het geheel staat of valt. Het is daarom essentieel dat de organisatie in staat is en in staat wordt gesteld om afspraken en beloften na te komen. De rol van de uitvoeringsorganisatie is niet alleen gericht op de uitvoering zelf maar ook op advisering van het bestuur, met name waar het gaat om de uitvoerbaarheid van voorgenomen besluiten. De formele

verantwoordelijkheden blijven strikt gescheiden maar lopen in de praktijk in materiële zin door elkaar: bestuurders die interveniëren in de uitvoering en ambtenaren die als het ware onderdelen voor de verkiezingsprogramma's schrijven. Het belang van goede besluitvorming, leidend tot effectieve uitvoering, is niet te onderschatten. De verschillende rollen binnen dezelfde entiteit kunnen op zich een complicatie zijn, bijvoorbeeld als deze rollen verenigd zijn in één persoon.

Een relevant thema is de grens tussen politiek en uitvoering, de grensafbakening en de onderlinge verhouding. Er zijn twee hoofdrichtingen te onderscheiden:

- Politiek bestuur bepaalt de uitvoering;
- Politiek bestuur gaat niet over de uitvoering.

Hierbij wordt onder besturen verstaan: het maken van keuzen aan de hand van een gewenst beeld van de toekomstige werkelijkheid en het vertalen van keuzen in plannen, acties, activiteiten en handelingen. Het gaat dus om het expliciet maken van wat de organisatie, wanneer en hoe gaat doen (Broem, de Jong en Kooymans, 1995).

Topambtenaren stellen zich doorgaans op het tweede standpunt. Roel Bekker gaat in zijn oratie uitgebreid in op de verhouding tussen bestuur en ambtenarij (Bekker, 2009). Geconstateerd kan worden dat, zolang er geen problemen zijn, het politieke bestuur geen bemoeienis heeft met de uitvoerende organisatie. Zodra er problemen ontstaan, bijvoorbeeld een budgettair tekort of ernstige vertraging, is die bemoeienis er wel.

New Public Management ontstond eind jaren tachtig doordat managementmethodieken uit de private sector gangbaar werden in de publieke sector. Mark Moore introduceert het begrip *creating public value* (Moore, 1995). Hij stelt dat uitvoerende overheidsmanagers publieke waarde realiseren. Wanneer burgers zich betrokken voelen, versterkt dat de legitimiteit van hun werk. Het verschil tussen publieke waarde en individuele waarde betreft de collectiviteit die de essentie is

van de representatieve democratie. In het besluitvormingsproces draait het om wat die publieke waarde is. Het individu is hierin niet de ‘klant’ maar de burger. Het gaat om het algemeen belang en hogere waarden zoals: wat vinden wij een goede maatschappij? Het gaat bij Moore dus niet alleen om het leveren van producten en diensten, maar ook om de achterliggende, maatschappelijke doelstellingen. Daar voegt hij het verwerven van vertrouwen onder burgers aan toe. Hij ziet het als de taak van de manager om de publieke waarde te definiëren en te realiseren (Moore p. 55).

Over het proces van besluitvorming zegt Moore dat het verwerven van legitimiteit bijzonder moeilijk is doordat bij de overwegingen die tot een besluit leiden er vaak onvoldoende kennis is om voorspellingen te onderbouwen. Simpel gezegd: de wetenschap schiet tekort om de effecten van bepaalde besluiten te garanderen. Deze besluiten zijn dus nooit perfect en tot op zekere hoogte is het te vergelijken met gokken (Moore p. 167). Voor de betrokken actoren is dit lastig. Managers, wetenschappers en burgers wensen onzekerheid te elimineren. Het is frustrerend om zich te committeren aan activiteiten die niet te optimaliseren zijn. Zelfs een goed besluit kan leiden tot een slecht resultaat. Moore merkt op dat als heroverwegingen elkaar opvolgen, bestuurders niet anders kunnen dan zich te bemoeien met de uitvoering. Het *runnen* van de organisatie is primair de ambtelijke verantwoordelijkheid, ook en vooral voor de doelen die niet in de actuele politieke belangstelling staan. De politieke debatten gaan in het algemeen over de veranderingen, incidenten en problemen, niet over de dagelijkse gang van zaken. Het waarborgen van de continuïteit, dat wat routinematig goed loopt, is te zien als een kernactiviteit van het uitvoerende management, de uitvoerende macht.

Bekker pleit voor vernieuwing van de verhoudingen. Hij onderscheidt daarbij drie rollen: politicus, ambtenaar en bestuurder. Anders dan de politicus is de bestuurder minder incidentgericht en minder gevoelig voor aandacht in de media. De politicus vormt in zijn visie een tandem

met de ambtenaar, waarbij de politicus stuurt en de ambtenaar de spierkracht levert (Bekker, 2009).

In zijn analyse van 40 jaar topambtenaren aan het Binnenhof concludeert Bekker dat de verbinding van de politicus met de ambtenaar is afgenomen waardoor de bestuurder in zijn ogen de dupe is (Bekker, 2012).

De politieke sturing op organisatieverandering bij de overheid is eerder *'part of the problem'* dan *'part of the solution'* stelt het Manifest van de Denktank van Public SPACE Foundation (2007). In de publicatie "Naar een intelligente en verbonden overheid" hebben alle voorstellen van de overheid in dit vlak met deze sturingsvraag te maken: "Als de adressant van de vele adviezen tot verandering machteloos, onwillig of onbekwaam is de voorstellen uit te voeren, heeft al dat denkwerk en debat weinig zin."

De effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie is bepalend voor de effectiviteit van het bestuur. Met de term 'bestuurskracht' wordt aangeduid in welke mate het bestuur slaagt in het tot uitvoering laten komen van beslissingen. De term bestuurskracht kent overigens geen eenduidige definitie (Korsten, Abma en Schutgens 2007, p. 34)⁷. Van Duivenboden betoogt dat 'besturen' ruimte biedt voor semipublieke of zelfs private organisaties. Interbestuurlijke samenwerking richt zich volgens Van Duivenboden dan ook niet alleen op onderlinge samenwerking tussen organisaties van verschillende bestuurslagen, maar ook op ketens en netwerken die bestaan uit combinaties van overheidsorganisaties, semi-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Deze bestuursvorm, aangeduid met *horizontaal bestuur*, sluit goed aan bij het adresseren van maatschappelijke vraagstukken die behoren tot de verantwoordelijkheid van de democratische rechtsstaat (Van Duivenboden, 2004, p. 15).

Het traditionele onderscheid tussen enerzijds de rol van de overheid als zodanig en anderzijds de overheid als ondernemer heeft in de praktijk verschillende mengvormen erbij gekregen. Deze rollen zijn meer aan verandering onderhevig onder invloed van maatschappelijke

ontwikkelingen en politieke voorkeuren. De uitvoerende macht is sinds de jaren 80 van de twintigste eeuw, sterk beïnvloed door de Angelsaksische managementmethodieken. De richting is sindsdien gedurende enkele decennia geweest om de overheid te verkleinen en daarvoor in de plaats zoveel mogelijk marktwerking te introduceren. Hoewel er in 2008 onder invloed van de economische recessie een tegenbeweging is waar te nemen, zet die trend door onder invloed van technologische ontwikkelingen waardoor tijd- en plaatsafhankelijk werken mogelijk is geworden. Dat heeft zich vertaald in de bestuurskundige literatuur door uitwerkingen van allerlei varianten die niet de rol van de overheid als zodanig als vertrekpunt hebben. Door de toegenomen complexiteit en behoefte aan samenwerking is een andere, meer horizontale oriëntatie nodig. Een voorbeeld is de netwerkorganisatie waaronder ook beleidsnetwerken en verschillende vormen van samenwerking in wisselende configuraties (Klijn, Van Bueren en Koppenjan, 2000). Voor dit min of meer grijze gebied is een zoektocht ontstaan naar andere besturingsvormen die in de plaats treden van de ‘ouderwetse’ hiërarchie. Meuleman spreekt in dit verband over ‘metagovernance’ van hiërarchieën, netwerken en markten (Meuleman, 2008).

De keuze voor andere vormen van besturing gebeurt nogal eens opportunistisch. De spelers die op dat moment aan tafel zitten bepalen hoe het er precies komt uit te zien. De kritiek op deze vormen is dat het lang niet altijd duidelijk is voor de buitenwereld wie nu precies verantwoordelijk en aanspreekbaar is en voor wat. Wanneer een van de deelnemers in de keten een fout maakt kan dat negatieve gevolgen voor alle deelnemers hebben. De democratische controle verloopt via de begroting, subsidiestromen en incidenten.⁸

Het is evident dat de kwaliteit van besluitvorming in deze nieuwe organisatievormen van doorslaggevend belang is. Deelnemende partijen hebben behoefte aan duidelijkheid om vertrouwen te hebben in samenwerking. Onduidelijkheid leidt tot verhoogd risico.

Complexiteit

Naast de algemene, vaak complicerende, trends waarmee alle organisaties te maken hebben, kent de overheidsorganisatie de factor politiek bestuur als specifieke (extra) omstandigheid. Het politiek-bestuurlijke element brengt periodiciteit in. Verkiezingen zijn in Nederland minstens één keer per vier jaar. Zeker voor lange termijn planning en het denken in scenario's is dat niet eenvoudig. Bestuurders willen in de beschikbare periode iets bereiken waarover zij rekenschap kunnen afleggen. Daarnaast willen zij in het algemeen niet 'over hun graf heen regeren'. De meeste politici vinden het niet wenselijk de volgende generatie bestuurders met veel onomkeerbare besluiten te binden. Wisseling van de wacht en de macht kan een ingezette koers voor de organisatie sterk beïnvloeden. Organisatieontwikkeling bij de overheid heeft dus standaard te maken met een hoge complexiteit door de aanwezigheid van een periodiek democratisch gekozen bestuur.

Hierbij komt dat het democratische model gevolgen heeft voor de wijze waarop beslissingen worden genomen. De doorlooptijd van het besluitvormingsproces is vaak erg lang omdat het noodzakelijk is compromissen te vinden of consensus te bereiken. Initiatieven komen vanuit verschillende bronnen, verschillende visies en verschillende uitgangspunten. In de ambtelijke uitvoeringslagen herhaalt de cyclus zich.

Tenslotte is er nog de extra complicerende factor dat de belangen van het politieke bestuur lang niet altijd parallel lopen aan die van de uitvoeringsorganisatie. Uitvoeringsproblemen zijn niet politiek totdat zij op de agenda van het bestuur komen. In de recente geschiedenis zijn uitvoeringsaanlegenheden in toenemende mate op de politieke agenda verschenen. Dit wordt mede toegeschreven aan de invloed van verschuivingen in het politieke krachtenveld en de opkomst van niet tot het establishment behorende stromingen. Stoere politieke taal lijkt in het post-Fortuyn tijdperk regel te zijn. Vaak lijkt men met stoere uitspraken en eisen volledige maakbaarheid te suggereren. In de realiteit is slechts een deel daadwerkelijk te beïnvloeden. Uitvoerende

organisaties zijn slechts voor een beperkt deel in staat de ontwikkelingen te sturen.⁹

Om in de context de beste optie te vinden worden individuele onderdelen zelfstandig ingericht maar met toezicht van bovenaf. De onderdelen zijn niet volledig autonoom maar voeren taken uit in medebewind. De omstandigheid dat de stadsdelen een gekozen bestuur en stadsdeelraad hebben leidt bij actoren tot de verwachting dat zij autonoom zijn. In het rapport van de commissie Mertens (2009) is sprake van een ‘grijs gebied’ met de onderwerpen waarbij niet evident is wie beslissingsbevoegd is. In het kader van de herstructurering wordt opnieuw aandacht aan dit grijze gebied geschonken. Dit type onduidelijkheden vormt niet alleen aanleiding voor irritaties, maar vooral ook tot onduidelijkheid voor de burger. Het is een voorbeeld van een ‘taai’, complex vraagstuk met als kenmerken een lange looptijd, ingewikkeldheid, het ontbreken van een bepaalde eigenaar en een situatie waarbij meerdere spelers gelijktijdig aan de bal zijn.

Context

Is de context van de publieke organisatie op zichzelf al een complicerende factor, de sterk wisselende omstandigheden die buiten de organisatie spelen komen daar nog bij. De Wit, Meyer en Breed (2000) onderscheiden op hoofdlijnen drie niveaus: de internationale context, de beleidsveld context en de organisatie context. Binnen deze niveaus zijn er onderverdelingen en overlappingsen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld eigen internationale contacten hebben en handelsmissies uitvoeren of lokaal beleid hebben ten aanzien van ‘coffeeshops’. De nationale overheid is lid van supranationale organisaties, zoals bijvoorbeeld de Europese Unie. Aan de ene kant is er een ontwikkeling naar globalisatie, aan de andere kant is er een wens om meer uitvoering aan het lokale niveau over te laten. Voor deze tandemwerking van globalisering en lokalisering heeft Robertson (1995) het begrip *glocalization* ingevoerd. De discussie over de veranderende kerntaken

staat regelmatig op de agenda, zowel lokaal, nationaal als internationaal.

Planmatige verandering is in deze context niet kansrijk. Groots aangekondigde plannen en Large Scale Interventions roepen vaak vooral weerstand op. In dergelijke omstandigheden is de 'termietenstrategie' (Morgan, 1993) een interessante optie voor degenen die innovatieve verandering willen bereiken. Aan deze strategie ligt niet een blauwdruk ten grondslag. Zij verlangt van de managers dat zij leiding geven aan de wanorde, de dynamische ontwikkelingen vooruit helpen in de organisatie waarbij successen ontstaan door voort te bouwen op tamelijk willekeurige gebeurtenissen. Het beeld van de termieten leert ons dat het mogelijk is ons van processen te bedienen waarin het is toegestaan orde uit chaos te scheppen. Het is niet eenvoudig deze strategie in de overheidsorganisatie toe te passen. De democratische context verlangt verantwoording. De uitvoerende processen zijn gehouden nauwgezet te rapporteren en zodra iets niet volgens plan verloopt kan dat politieke consequenties hebben voor de verantwoordelijke bestuurder. Het is daardoor een rem op innovatie.

Parallel aan deze benadering betoogt Claudio Ciborra (2004) dat de technische infrastructuur en informatietechnologie zich evenmin planmatig laten sturen, hoezeer de managementtheorie ook anders wil. De infrastructuur heeft als het ware een eigen leven. Door de toename van systemen is de onderlinge afhankelijkheid groot en heeft men bij het doorvoeren van veranderingen met veel onvoorspelbare factoren te maken. Mensen gedragen zich vaak anders dan ontwerpers willen of verwachten. Veel mogelijkheden van technische aard worden in de praktijk niet of zelden gebruikt terwijl onverwachte, niet geplande mogelijkheden juist populair kunnen zijn in het gebruik. Grootschalige nieuwe ontwikkelingen zijn zelden het resultaat van geplande systeemontwikkeling of strategisch beleid.

Macht

In de literatuur is geen eenduidige definitie voor de term macht beschikbaar. Buchanan en Badham (2008) stellen dat macht de bevoegdheid is om anderen te laten doen wat jij wil. Onder politiek gedrag verstaan zij macht in actie: met gebruikmaking van een reeks technieken mensen bewegen te doen wat jij wil.

De formele macht in de organisatie ligt bij de top die bevoegdheden heeft, beslissingen kan nemen voor anderen en de richting kan bepalen. De informele macht is er in alle mogelijke verschijningen. Wie niet de formele bevoegdheid heeft kan toch anderen bewegen te doen wat hij wil. Behalve macht vanwege een positie is er ook macht gebaseerd op traditie, op charisma en op deskundigheid. Macht is er dus in diversiteit (Foucault, 1976). Iedereen met invloed heeft in zekere zin macht.

In de managementliteratuur is het gemeengoed dat pure machtsuitoefening zich niet goed verdraagt met organisatieontwikkeling. De 100% top down benadering van veranderingen is een garantie voor weerstand. Men zegt: ‘iedereen wil veranderen maar niemand wil veranderd worden’. Het gaat om de interpersoonlijke verhoudingen waarbij de manager eigen beweegredenen kan hebben om al dan niet op te treden met gebruikmaking van formele macht. Manfred Kets de Vries (1996 p. 71) schrijft daarover: “De meeste mensen willen graag gewaardeerd worden. Anderen confronteren met hun fouten en tekortkomingen levert beslist geen waardering op. Daarom draaien managers vaak om de hete brij heen. Zij versluieren informatie of houden die achter, zijn niet echt eerlijk in het geven van feedback en drukken zich in beoordelingsgesprekken omzichtig en verontschuldigend uit”.

Nu de organisatie voor de meeste mensen niet meer een keus voor het hele werkzame leven is maar veel meer een door dynamiek gedreven entiteit in wisselende samenstelling, voelen medewerkers meer onzekerheid en discontinuïteit. Die ‘losheid’ lijkt alleen maar toe te nemen, steeds meer mensen werken in losse verbanden, als ZZP-er,

free lance op tijdelijke basis. De grenzen vervagen, ook tussen overheidsorganisaties. Hiërarchische verhoudingen zijn minder dominant, kunnen minder domineren. De mens in een organisatie werkt ook voor zichzelf, komt op voor zijn eigen belang wanneer hij dat in gevaar ziet komen. In grotere organisaties hebben verschillende afdelingen verschillende deelbelangen waarvoor men opkomt. Dat maakt het extra ingewikkeld om samenwerking succesvol te laten zijn. Om doelstellingen in gemeenschappelijkheid te realiseren is vaak de inzet nodig van mensen die niet onder de lijnverantwoordelijkheid vallen. Samenwerking organiseren vereist o.a. tact, sensitiviteit en empathisch vermogen. Erik Gerritsen noemt dit ‘de kunst van de verleiding’ (Gerritsen en De Lange, 2007). Strategisch gedrag heeft naast deze positieve betekenis ook een negatieve associatie. Dat is het geval indien er sprake is van trucs, machinaties en stiekeme manipulaties, met toepassing van het handboek ‘Hoe voorkom ik vernieuwing?’ en andere subversieve tactieken. De aanwezigheid van strategisch of politiek gedrag wil niet zeggen dat er continu politiek gevoetbald wordt. Het perspectief dat we toepassen is daarvoor mede bepalend. Hulpconstructies, bijvoorbeeld programmatisch werken, kunnen helpen bij het verwerven van medewerking voor de gewenste realisatie van besluiten. Het is niet te verwachten dat uit de verticale bedrijfskolommen een gemeenschappelijke benadering uit zichzelf ontstaat. Daarvoor zijn de verschillen in deelbelangen vaak te groot. In bijna iedere grote organisatie zijn er verhalen over succesvolle initiatieven die gestopt werden omdat zij de bestaande machtsstructuur en de normen uitdaagden. Morgan (1993) constateert dat als de mensen die de macht hebben moeten kiezen tussen het stoppen van een initiatief en het omgaan met het ongemak, de opschudding en de verandering die door het succes van het initiatief veroorzaakt worden, zij vaak kiezen voor het eerste. De boodschapper van innovatieve ontwikkelingen komt voor machthebbers nogal eens bedreigend over.

1.5 De methodologie van het onderzoek

De grondvorm van mijn onderzoek is het casusonderzoek. “A case study is a story about something unique, special, or interesting—stories can be about individuals, organizations, processes, programs, neighborhoods, institutions, and even events” (Yin, 2009). Volgens Yin is casusonderzoek geschikt wanneer het gaat om ‘hoe en waarom-vragen’. “A case study is an empirical study that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.”

Om inzicht te ontwikkelen in de vraag hoe het proces van zingeving in besluitvorming verloopt en deze vraag te exploreren is casusonderzoek een geschikte vorm.

Stake (2000) classificeert casusonderzoek naar het doel dat de onderzoeker heeft in drie categorieën: intrinsiek, instrumenteel en collectief. Het type *intrinsiek* is van toepassing als de onderzoeker een bepaalde casus beter wil begrijpen. Het gaat er dan niet om dat het representatief is maar eerder juist uniek. Het gaat de onderzoeker niet om het testen van een theorie, maar om het begrip van intrinsieke aspecten van bijvoorbeeld een specifieke groep, patiënt, organisatie of wat het onderwerp van onderzoek ook mag zijn. *Instrumenteel* onderzoek voorziet in inzicht in een bepaald vraagstuk of het verfijnen van een theoretische verklaring waarmee het meer te generaliseren is. De casus zelf is dan niet zozeer de hoofdzaak, maar vormt meer de achtergrond waartegen de onderzoeker diepteonderzoek kan doen. De casus helpt de onderzoeker een bepaald theoretisch vraagstuk beter te begrijpen. *Collectieve* praktijkonderzoeken bestuderen meerdere instrumentele onderzoeken om meer inzicht en begrip te krijgen in een bredere context. Volgens Yin (2009) kan dit type onderzoek gekozen worden om na te gaan of inzichten ook in andere situaties zijn terug te vinden of juist het tegendeel daarvan. Afhankelijk van de doelstelling

van het onderzoek worden de collectieve praktijkonderzoeken als meer robuust gezien.

Gezien de geformuleerde vraagstelling en doelstelling van mijn onderzoek is het te categoriseren als intrinsiek en instrumenteel.

De onderzoeker heeft zelf geen controle over gebeurtenissen. Casusonderzoek opent de deur voor het inrichten van het proces van zingeving (Weick, 1995). Het onderzoek kan daarmee ook betekenis hebben voor de organisatie tijdens de uitvoering. Gesprekken, interviews, bijeenkomsten en presentaties over de resultaten van het onderzoek leveren hiervoor een bijdrage.

Het casusonderzoek: “copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion; and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis” (Yin, 2009).

Casus selectie

Het onderzoek vindt plaats tegen de achtergrond van en rondom twee verhalende praktijkcasussen: de besluitvorming voor de aanleg van de Noord-Zuidlijn en de komst van de Hermitage aan de Amstel. De keuze voor de twee casussen is gebaseerd op de volgende overwegingen.

De casus Noord-Zuidlijn is complex doordat bij de besluitvorming meerdere bestuurslagen betrokken zijn en de uitvoering over organisatiegrenzen heen gaat. In de casus komen veel verschillende belangen en ontwikkelingen samen. Er is een lange voorgeschiedenis. De gang van zaken is in de loop van de tijd goed te volgen, vooral in de periode 2001-2009, en het overgrote deel van de bronnen is openbaar. De effecten van de besluitvorming zijn van belang voor alle betrokkenen.

De casus Hermitage aan de Amstel is minder complex. Bij de uitvoering zijn minder partijen aan tafel, maar in het voortraject zijn

voor de besluitvorming wel eveneens meerdere bestuurslagen betrokken.

De twee casussen vormen een contrast. Het project Noord-Zuidlijn heeft te kampen met een reeks van tegenvallers, het project Hermitage aan de Amstel heeft de verwachtingen in positieve zin overtroffen.

1.6 Werkwijze

Casusonderzoek maakt gebruik van meerdere bronnen, perspectieven en methodieken om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen. De volgende bronnen worden gebruikt.

1. Biografie

De biografie van Amsterdam speelt als een rode draad door alle gesprekken en verhalen. Mensen nemen de kleur aan van de organisatie waarin zij werken. En van de stad.

De organisatiestructuur van gemeente Amsterdam, met tot mei 2010 veertien, en sindsdien nog zeven stadsdelen, die elk een eigen direct gekozen deelraad en bestuur hebben, kent binnen Nederland geen equivalent. Binnen Europa hebben slechts een paar steden een vergelijkbare decentralisatie van bevoegdheden, inclusief politiek gekozen besturen.

De biografie van de onderzoeker is eveneens van belang. De vraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is niet toevallig, maar is verbonden aan de persoon van de onderzoeker. Als insider in de gemeentelijke organisatie ben ik jarenlang deelgenoot geweest van de loop van gebeurtenissen, zonder feitelijk betrokken te zijn bij de onderzochte praktijkcasus. Het voordeel van deze positie is dat ik geen positie heb ingenomen, maar wel goed op de hoogte ben en makkelijk toegang heb tot actoren.

2. Dataverzameling, documentatie en literatuur

De bureaucratie van de publieke en gemeentelijke organisatie kent een enorme hoeveelheid aan documenten die van belang zijn voor het verkrijgen van een volledig overzicht van gedane opvattingen. De besluitvorming is een eindresultaat voor de beleidsmakers, maar een beginpunt voor de uitvoerende organisatie. Het documentatieonderzoek is vooral gericht op de relatie van de besluitvorming en de voorbereiding daarvan, en de impact van het besluitvormingsproces op de uitvoering. De documentatie behelst voor het overgrote deel openbare documentatie zoals raadsstukken, besluiten van het College van B & W, plannings rapportages en het onderzoek van de raadsenquête Noord-Zuidlijn. Er is gebruik gemaakt van de door de enquêtecommissie afgenomen interviews en de video-opnames die daarvan zijn gemaakt. Voor een klein deel zijn interne stukken gebruikt die door de gemeente Amsterdam voor onderzoeksdoeleinden beschikbaar zijn gesteld.

3. Interviews

Naast het gebruik van de publieke interviews is door dialogische interviews en reflecterende gesprekken, een diepgaand beeld gevormd van de sturende opvattingen die in de context van de onderzochte casuïstiek de boventoon voeren.

De niet-publieke gesprekken in het kader van het onderzoek zijn vertrouwelijk. Dat betekent dat de inhoud van de gesprekken voor het vervolg voor derden niet herleidbaar zijn tot bepaalde individuen. Gesprekken zijn op een digitale audiodrager opgenomen met instemming van de geïnterviewden. De schriftelijke weergave ervan is voorgelegd aan de deelnemers. De audiobestanden zijn in een beschermde omgeving gearchiveerd. Citaten uit deze interviews zijn met instemming van betrokkenen gebruikt.

Cyclisch kwalitatief onderzoek

Waarnemingen, vastleggingen en interpretaties komen in de loop van het onderzoek in bespreking onder andere in de vorm van presentaties en in tussentijdse publicaties van onderzoeksresultaten. De feedback uit de dialoog kan op deze manier leiden tot aanpassingen in het vervolg. Dankzij de inbreng van verschillende invalshoeken komt een vollediger beeld van het vraagstuk naar voren (Berg, 2006). Door daarover op verschillende manieren in gesprek te gaan, komt het vraagstuk in een volgende fase van verdieping. Het gaat hierbij niet om alleen de analyse van de onderzoeker, maar ook om de analyses van andere bij het vraagstuk betrokkenen. Deze opzet leidt tot inzicht in de beweegredenen, de percepties en betekenisgeving door en met deelnemers (Berg 2006). Het procesverloop van het onderzoek is cyclisch en iteratief.

Casusbeschrijving

De beschrijving van de casus start met de beschrijving van de voorgeschiedenis en de loop van gebeurtenissen voor de besluitvorming aan de hand van publiek beschikbare documentatie. Daardoor ontstaat een controleerbare beschrijving die door uitgebreide citaten uit de interviewverslagen verder is uitgewerkt vanuit meerdere perspectieven. Voor deze manier van structureren en selecteren van citaten is het begrip inschrijven treffend. Het gaat meer om de ordening dan om de overdracht van informatie: “not so much a method of transferring information as a material operation of creating order (Latour & Woolgar 1986, p. 245).

In gesprekken met bij het uitvoeringsproces betrokken mensen is gereflecteerd op de waarnemingen in de loop van het onderzoek. De complete beschrijving is aan enkele betrokkenen voorgelegd om te ‘spiegelen’. Dat draagt bij aan het objectiveren van de weergave. Feedback heeft geleid tot aanpassing en het opnieuw spiegelen.

Validiteit van het onderzoek en triangulatie

Het ontwerp van het onderzoek moet voldoen aan eisen op het gebied van constructieve, interne en externe validiteit en betrouwbaarheid (Yin 2009).¹⁰

De onderbouwing van de constructieve validiteit is gewaarborgd door het zoveel mogelijk objectiveren van de beschrijvingen, het gebruik van openbare vastleggingen, het hanteren van meerdere bronnen naast elkaar, het verwerken van directe reacties van betrokkenen, het laten accorderen van verslagleggingen en het laten toetsen van de eindrapportage door bij de cases betrokkenen.

De onderbouwing van de interne validiteit is in het licht van de vele externe factoren die een rol kunnen spelen bij de mate van effectiviteit van interventies niet eenvoudig vast te stellen. Wel kan in open dialoog met betrokkenen ‘oorzaak en gevolg’ in bepaalde situaties plausibel gemaakt worden. Verschillende mogelijke verklaringen kunnen daarbij naast elkaar gezet worden.

Bepalend voor de externe validiteit is de herkenbaarheid van de resultaten. In alle gesprekken komt expliciet aan bod of de ervaringen in de betreffende casus uniek worden geacht of niet. Wanneer de opvatting is dat van uniekheid geen sprake is verhoogt dat de externe validiteit.

De betrouwbaarheid van het onderzoek is gewaarborgd door documentatie van alle bevindingen en waarnemingen. De mogelijkheid het gebruikte materiaal te reproduceren maakt het onderzoek inzichtelijk en te volgen. Verslagen zijn voor goedkeuring aan betrokkenen aangeboden. De dataverzameling bestaat grotendeels uit publiek gedocumenteerd materiaal en is geheel reproduceerbaar. Het vierde criterium dat Yin stelt is vanuit het sociaal constructivistische perspectief in die zin niet exact te herhalen, alleen al omdat de actoren niet dezelfde zijn op een later moment.

Tussentijdse publicaties in wetenschappelijke tijdschriften, een bijdrage in een boek, gastcolleges, presentaties, deelname aan congressen, een persoonlijke website en blogs over actuele

ontwikkelingen die raakvlakken hebben met het thema van het onderzoek, leveren een bijdrage aan de transparantie en interactie. Zoals Yin opmerkt is triangulatie niet altijd eenvoudig. Het kan zijn dat betrokkenen “all appear to be giving corroborating evidence about how their organization works. But in fact, they all may be echoing the same institutional ‘mantra’, developed over time for speaking with outsiders, and the collective ‘mantra’ may not necessarily coincide with the organization’s actual practices” (Yin, 2012). De eigen waarnemingen van de onderzoeker zijn hierin dan ook van wezenlijk belang, waarbij de literatuurstudie helpt hierop alert te zijn. Het is in dit licht een voordeel dat ik geen actieve rol heb vervuld in de praktijkcasus als zodanig.

Naast de archivering van alle gebruikte documentatie, literatuur en gespreksverslagen zijn van de gebruikte interviews audio opnames aanwezig. De interviews hebben een vertrouwelijk karakter om te waarborgen dat zonder voorbehoud gesproken kan worden. In de beschrijving zijn de verslagen gebruikt met naamsvermelding, na instemming van betrokkenen voor zover deze verslagen al niet eerder gepubliceerd waren. In het archief van de onderzoeker zijn alle interviews beschikbaar.

Analyse

Het conceptuele kader voor de analyse wordt gevormd door het Cynefin-model, Giddens’ structuratietheorie en Weick’s theorie *sensemaking*. In lijn hiermee is de interpretatieve benadering, uitgaande van de visie van de participanten op de gebeurtenissen in wisselwerking met de visie van de onderzoeker. Voor de analyse van kwalitatieve data wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds *manifeste* en anderzijds *latente* inhoud (Berg, 2007). Manifeste inhoud is te vergelijken met de waarneembare structuur van een boodschap, latente inhoud is de dieperliggende betekenis van een boodschap. Berg suggereert dat het de voorkeur heeft beide te gebruiken waar het maar mogelijk is. Uit de beschrijving van de praktijkcasussen kunnen

directe, manifeste inzichten naar voren komen die als vanzelfsprekend worden ervaren en door te kijken met behulp van de theoretische benaderingen kunnen dieperliggende, latente betekenissen worden gevonden.

De analyse kijkt vanuit de historie, naar de hedendaagse situatie en de implicaties voor de toekomst. De analyse zoekt naar patronen in de signalen die met betrekking tot het vraagstuk ontvangen worden. De concrete, gevalideerde bronnen en gebeurtenissen die ermee samenhangen worden in het onderzoek betrokken.

Door vanuit verschillende invalshoeken het vraagstuk te benaderen ontstaat een totaalbeeld. Met behulp van een contrastanalyse van de twee praktijkcasussen komen de belangrijkste overeenkomsten en verschillen naar voren om de elementen die het verschil maken te determineren.

Het is de vraag of en in hoeverre algemene conclusies kunnen worden verbonden aan casusonderzoek. Yin maakt daarvoor onderscheid in ‘statistical generalizations’ en ‘analytic generalizations’. Voor casusonderzoek geldt dat analytische generalisaties passend zijn. Elke casus is uniek maar we kunnen wel inzicht verwerven in de patronen waarvan het plausibel is dat die niet uniek zijn. Casusonderzoek kan dus leiden tot theorievorming in de zin dat actoren in andere situaties zich vergelijkbaar gedragen, zeker als de onderzochte casus exemplarisch is. Het is echter nooit een wiskundige formule.

Hoofdstuk 2 Biografie

2.1 Biografie van de organisatie

Pragmatische machtsuitoefening

Amsterdam kent een rijke historie. Een boeiend beeld hiervan wordt geschetst in de documentaire film *Het Mirakel van Amsterdam*. Hierin is een van de rode draden het sterke vrijheidsgevoel. In de 17^e eeuw, de Gouden Eeuw, toen Amsterdam een tijd het centrum van de wereld was en grote aantrekkingskracht uitoefende op mensen die elders onderdrukt werden, is dit vrijheidsideaal gecultiveerd. Dit uitte zich niet alleen in een relatief hoge tolerantie ten aanzien van andersdenkenden, maar vooral in de macht aan de burgers -kooplieden van de stad. Alleen in tijden van oorlog werd een sterke man aangesteld, maar zodra de klus geklaard was werd deze bedankt. Pragmatisme hoort bij die handelsgeest. Een bijzondere illustratie is de geschiedenis van het paleis op de Dam. Mak (1997) beschrijft hoe in de Franse tijd het stadhuis tot koninklijk paleis werd omgevormd. Lodewijk Napoleon verhuist in 1808 van Den Haag naar Amsterdam. Hij neemt zijn intrek in het stadhuis van Amsterdam en het gemeentebestuur verhuist naar de Oudezijds Voorburgwal. Vanaf dat moment is het stadhuis een paleis. Als in 1813 Napoleon is verslagen en Willem 1 triomfantelijk is ingehaald, komt de kwestie aan de orde wat er met het gebouw moet: blijft het een paleis of zal het weer stadhuis zijn? En wat zou de regeringszetel moeten zijn? De Fransen hadden een jaar daarvoor de regering verplaatst van Den Haag naar Amsterdam. De ‘paleiskwestie’ was voor de Amsterdammers dubbelzinnig. Men wilde het stadhuis terug, maar men wilde ook regeringszetel blijven. Er volgt enig geschipper waarbij het gebouw uiteindelijk paleis blijft, de koning het recht heeft op het gebruik van enkele vertrekken en Amsterdam zich hoofdstad mag noemen zonder regeringszetel te zijn (Mak, 1997 p. 111). Het dure onderhoud van het monumentale gebouw drukt op de rijksbegroting. Dubbelzinnigheden

zijn er wel meer. Zo is Amsterdam tot op de dag van vandaag republikeins van opvatting, maar nergens wordt Koninginnedag zo gevierd als in de hoofdstad. De cultuur van individuele vrijheid is ook sterk voelbaar in de gemeentelijke organisatie. Concentratie van macht leidt onmiskenbaar tot een reactie om deze weer te breken. In de jaren 70 van de vorige eeuw werd de aanzet gegeven tot de vorming van de stadsdelen. De aanleiding hiervoor was onder andere de gegroeide macht van het ambtelijk apparaat in de grootstedelijke diensten. Bij de vorming van de stadsdelen begin jaren 80 was de gedachte dat met 16 omliggende gemeenten een stadsprovincie gevormd zou worden waarbij de stadsdelen eenzelfde positie zouden hebben als die andere gemeenten. De macht van de centrale diensten werd daarvoor beperkt. De stadsprovincie is er niet gekomen. In het blad Bestuurskunde licht Derksen (1996) toe dat deze teloorgang onvermijdelijk was. In een referendum sprak de Amsterdammer een duidelijk negatief oordeel uit over de voorgestelde stadsprovincie. Bij de opbouw van de stadsdeelorganisaties bleef het beeld van een zelfstandige gemeente niettemin de boventoon voeren. Het motto werd ‘Stadsdeelbestuur en stadsdeelraad staan dicht bij de burger.’ In de jaren 2004-2006 is binnen de gemeentelijke organisatie discussie gevoerd over ‘doorzettingsmacht’. Aanleiding vormde de traagheid van besluitvorming en de afhankelijkheid van vrijwillige samenwerking bij de uitvoering. Voor trekkers in stuurgroepen een zware opgave. De bestuurlijke equivalent is bij zijn aantreden door burgemeester Job Cohen veelbetekenend verwoord met “De boel bij elkaar houden” (Cohen, 2009). Dat motto gaat uit van een grote mate van diversiteit die toch op een of andere manier bij elkaar hoort. Het zijn deze elementen die de cultuur in de organisatie tekenen en domineren. De complexiteit van de gemeentelijke organisatie sluit wonderwel, maar misschien niet toevallig, goed aan bij de historie. Geert Mak, schrijft het zo “Al de stadsuitbreiding in de 17^e eeuw ging niet rechttoe rechtaan. Daar leende de grond zich niet voor – het water zat in de weg – maar het paste ook niet bij de mentaliteit van de inwoners” (Mak,

1995). Lodewijk Asscher, vanaf 2006 wethouder Financiën, citeert Mak en sluit er moeiteloos op aan. In zijn boek 'Nieuw Amsterdam' (2005) zegt hij: "Ruimtelijke chaos heeft met geestelijke vrijheid van doen. Het heeft met land te maken waar geen hokjesgeest bestaat, en dus ook geen rigide orde in de behuizing. Met land waar mensen zich naar eigen inzicht kunnen installeren zonder aanzien des persoons. Gebrek aan centralisme ook. Dat was en is de bijzondere geest van Amsterdam." Als het aan de nieuwe generatie bestuurders ligt verschilt het nieuwe Amsterdam niet erg veel met het oude Amsterdam.

Vrijheid in afhankelijkheid

De ruimtelijke chaos wordt gekoppeld aan geestelijke vrijheid, een stad waar mensen zich individueel en naar eigen inzicht kunnen vestigen en ontplooiën. De Amsterdammer is trots op zijn *branie*, van bibliotheek tot voetbalveld en van de Februaristaking tot het jaarlijkse Prinsengrachtconcert, dat altijd moet eindigen met een door iedereen meegezongen '*Aan de Amsterdamse grachten*'. Bij zijn aantreden als burgemeester in 1957 besefte burgemeester Gijs van Hall waar hij aan begon: "Een Amsterdammer neemt niet gauw iets van een ander aan. Hij accepteert het gezag als zodanig heel moeilijk en is uiteindelijk steeds zijn eigen gezag." In 2001 zegt Job Cohen in andere woorden bijna hetzelfde: "Samenwerking, consultatie en compromis is al eeuwenlang het recept waarmee wij, met elkaar, tamelijk succesvol tot beslissingen komen. Ik voel mij meer dan thuis in die traditie."

Zelfs als anderen een negatieve connotatie hebben, levert dat geen deuk in het licht chauvinistische gevoel op. Bij het bezoek van prinses Maxima in 2001 verwoordde Geert Mak het zo: "Nog steeds - misschien kan ik beter zeggen: opnieuw - is Amsterdam een exotische stad in vergelijking met de rest van Europa. Er heerst een merkwaardige combinatie van orde en anarchisme, die buitenstaanders eerst prachtig vinden, maar die hen later vaak ook verwart."¹¹ Deze zienswijze gaat terug tot het begin van de vorming van Amsterdam in de 12^e eeuw waar het letterlijk werken of verzuipen was. Geert Mak

verhaalt van dit deltaplan avant-la-lettre: “De aanleg en het onderhoud van al deze dijken vereiste nogal wat organisatie en daarvoor werd een simpel bestuurssysteem ingesteld van ‘dijkgraven’ en ‘ingelanden’, waarin iedereen zijn zegje kon doen. Die neiging om het zelf op te knappen, die decentralisatie, die ruwe vorm van democratie in de waterschappen, het zou de basis worden van een bestuurstraditie die nog eeuwenlang de Nederlandse cultuur zou bepalen” (Mak, 1995).

Vanuit een geheel ander perspectief wordt dit beeld versterkt. Dudok van Heel (2009) beschrijft de verwevenheid van de families van magistraten in het oude Amsterdam van 1400 tot 1800. Deze verwevenheid bevorderde sterk de onderlinge afhankelijkheden en vormt een verklaring voor de tolerantie voor andere geloofsrichtingen en opvattingen. Gemengde huwelijken waren bijvoorbeeld niet ongebruikelijk.

Amsterdam heeft in wezen geen feodale traditie gekend waar een edelman het voor het zeggen had. De Amsterdammers verrichtten wel de nodige plichtplegingen, maar voor de rest gingen ze hun eigen gang. De toenmalige Heren van Amstel waren zelf minstens zulke vrijbuiters als de eerste pioniers. De latere graven van Holland zagen dat de handel de toekomst had en dat een koopman geen horige was. “Zij zagen het belang van wat later zou uitgroeien tot een van de belangrijkste Hollandse tradities: het omgaan met het nieuwe en het vreemde zonder het direct te smoren in regels, verboden en goedkoop winstbejag.” (Mak, 1995)

In deze lijn past de geheel eigen koers die Amsterdam volgde in relatie met de Hanzesteden die in de 14^e eeuw dominant waren. Amsterdam had er mogelijk lid van kunnen worden, maar ging haar eigen weg en handhaafde haar eigen vrijheid. De Amsterdamse kooplieden durfden grotere gevaren aan en hadden de gewoonte aangenomen om de risico's onderling te spreiden.

Het bestuur van de stad bestond eeuwenlang uit vier burgemeesters die ieder jaar gekozen werden, een schout, zeven schepenen en een vroedschap. De burgemeesters hadden het recht om zich met alles te

bemoeien wat de stad aanging. In Amsterdam heeft nooit een koning hof gehouden of heeft de kerk een allesomvattende rol gespeeld. Vanaf het allereerste begin was Amsterdam een moderne stad, bewoond door burgers die zelfstandig en eigenwijs genoeg waren om hun eigen boontjes te doppen.

Die eigenwijsheid wordt nog eens mooi geïllustreerd wanneer de landsheer Filips, hertog van Bourgondië, eist dat de stad ommuurd moet worden aan tenminste twee zijden. De Amsterdammers hadden daar niet zoveel zin in en ze wisten het project dan ook tientallen jaren uit te stellen.

Lange besluitvormingsprocessen

De besluitvorming in deze constellatie loopt vrijwel altijd over veel schijven, ieder moet zijn zegje kunnen doen. Gezien door de bril van de burgemeesters van de stad sinds 1850 valt het op dat veel van de ingrijpende besluiten decennia doorlooptijd hebben. In 1866 zegt de aftredende burgemeester Messchert van Vollenhoven over de stagnaties dat deze voortkomen “uit het veelzins omslagtige en verlamrende van sommige stedelijke, provinciale en rijksinstellingen” (Wolthekker, 2006). Een voorstel om een spoorwegknooppunt aan te leggen dateert van 1864. Het Centraal Station is uiteindelijk gebouwd in de jaren 1881-1889.

In de jaren 1920 – 1930 maakt architect Cornelis van Eesteren plannen voor woningbouw. Onder andere door de tussenkomst van de Tweede Wereldoorlog worden deze pas in de jaren 50 gerealiseerd. In 1950 praat men over voorstellen voor een nieuw stadhuis dat er uiteindelijk in 1986 komt. Midden jaren 50 van de twintigste eeuw denkt men voor het eerst na over een vorm van decentraal bestuur. Dertig jaar later is het geëffectueerd. De lijst met stagnerende voorstellen en moeizame besluitvorming is lang, al zijn er ook voorbeelden van meer voortvarendheid.

Voor bestuurders is een terugkerend thema hoe de ambtelijke organisatie bewogen kan worden de politiek gewenste activiteiten

daadwerkelijk uit te voeren. Dezelfde vraag als in de jaren 70 van de vorige eeuw is opnieuw, of nog steeds, actueel. De publieke organisatie, gezien als een dynamisch systeem waar de dynamiek van veranderingen te vergelijken is met de groeistadia van ondernemingen, laat een zich herhalende ontwikkelingscyclus zien.

In de dissertatie van Jaco Berveling (1994) lezen we over de context in de jaren 80 van de vorige eeuw. Er is dan sprake van machtsconcentratie bij bepaalde delen van het ambtelijk apparaat. Bestuurders zochten naar wegen om meer invloed te hebben en minder afhankelijk te zijn van de invloedrijke diensten Publieke Werken en Ruimtelijke Ordening. Berveling schrijft dat, hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de macht van het ambtelijk apparaat, er aanwijzingen zijn dat ambtelijke diensten een grote rol spelen in de beleidsvoorbereiding. Bestuurders worden pas in een laat stadium, wanneer er al een uitgewerkt ambtelijk voorstel ligt, ingeschakeld. “Macht en onmacht wisselen elkaar af. (...) Je kunt hier niet één machtscentrum aanwijzen, het loopt allemaal door elkaar heen”, zegt wethouder Jonker in 1990.

Leemans (1967) constateerde dat de takken van dienst in de grote steden een zelfstandig bestaan leidden, ook wel ‘de vierde macht’ genoemd. In Amsterdam stond hiervoor de Dienst Publieke Werken model, zij werd de ‘staat in de stad’ genoemd, een oncontroleerbaar orgaan. De Dienst hield bijvoorbeeld lange tijd vast aan de oorspronkelijke, infrastructurele plannen die op veel kritiek konden rekenen.

Naast het ambtelijke apparaat zijn er talloze belangengroepen actief en een, volgens Mak (1986), ‘economische elite’. Deze elite bestaat uit ondernemingen, de Kamer van Koophandel en projectontwikkelaars. In de voorbereidingsfase van besluiten laten deze groepen op alle mogelijke manieren van zich horen.

Het DNA van de organisatie

In de relatie tot de gemeenteraad was de invloed van het stadsbestuur zeer sterk. Zo sterk dat in 1990 werd besloten tot bestuurlijke vernieuwing. De invloed van de gemeenteraad moest versterkt worden. Met de historische wortels in gedachten en onder sterke invloed van de democratiseringsgolf uit de jaren 60 en 70, is de vorming van de gedecentraliseerde stadsdelen sinds de jaren 80 goed te plaatsen. In de fasering die Doede Keuning (2007) hanteert is het begin van fase 1 te lokaliseren in de jaren 60, de creatieve fase. Na een eerste proef met het stadsdeelmodel is besloten dit model verder in te voeren, waarbij de centrale stad verregaand bevoegdheden delegerde onder het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ (fase 2). De invoering van de stadsdelen werd projectmatig opgezet met het inrichten van de stadsdeelorganisaties en de verkiezingen voor stadsdeelraden (fase 3). In de eerste periode die volgt in de jaren 90 concentreert men zich op een eigen nieuwe identiteit, waaruit vervolgens de behoefte aan coördinatie voortvloeit. Er ontstaan zowel politiek als ambtelijk dwarsverbanden voor het afstemmen van de vele grensoverschrijdende vraagstukken (fase 4). De keerzijde van de decentrale ontwikkeling komt begin 2000 voor het voetlicht, als geconstateerd wordt dat de verschillen in de uitvoering en de vele ingangen voor de burger tot een slechte toegankelijkheid en bereikbaarheid hebben geleid. En dit terwijl de leidende gedachte was dat de stadsdelen dicht bij de burger zouden staan. De druk en bereidheid tot samenwerking neemt daarop langzaam toe (fase 5). Een veelheid aan gemeenschappelijke programma’s leidt tot welhaast een overdaad aan initiatieven. Het is de periode van de ‘duizend bloemen bloeien’ aanpak. De volgende fase (6) is aangebroken met een tweetal kerninterventies: er komt een algemeen directeur en de structuur voor besluitvorming wordt aangepast. De hulpconstructies nemen in aantal sterk af, en het lijnorganisatiemodel krijgt weer de overhand. *Verzakelijken, vereenvoudigen en versnellen* zijn de kernpunten van deze fase. De discussies over het stelsel worden in lijn gebracht door het instellen

van een commissie onder leiding van Mertens, directeur bij de Rabobank. De keuze voor deze voorzitter komt voort uit de gedachte dat de coöperatieve bank met de autonome lokale banken, qua organisatie wel gelijkenissen vertoont met de gemeente Amsterdam. De commissie komt in het rapport, dat in januari 2009 is gepubliceerd, met het voorstel het aantal stadsdelen te verminderen en deze een vergelijkbare omvang wat betreft inwonertal te geven met als ondergrens 80.000. Het bestuurlijk stelsel en de besluitvorming als zodanig blijven buiten beschouwing. De commissie stelt dat ook de cultuur van de organisatie gericht moet zijn op samenwerking. Het is domweg onvermijdelijk gezien het ‘grijze gebied’ met onduidelijkheden over wie waarover gaat. Dat sluit weer helemaal aan bij de manier waarop Amsterdam in de 13^e eeuw zijn eerste vorm kreeg... Het DNA komt weer naar voren...

De invoering van het dualisme (2002) in het lokale bestuur geeft de gemeenteraad een meer zelfstandige rol. De bedoeling van het dualisme is om het debat te bevorderen en bijvoorbeeld veel minder met voorgebakken besluiten te werken. De kritiek op de politieke cultuur van voor het dualisme was dat de macht te veel bij het door het ambtelijk apparaat ondersteunde college van B&W lag. De fractiediscipline was volgens sommigen doorgeschoten naar ‘kadaverdiscipline’.

Macht in Amsterdam

Uit de biografische aantekeningen komt naar voren dat machtsverdeling een rode draad is in de stad en de gemeentelijke organisatie. Machtsconcentratie houdt nooit lang stand. In de recente geschiedenis is het voorbeeld van het opdelen van de Dienst Publieke Werken hiervoor een goede illustratie. De keerzijde van de organisatorische versnippering is o.a. de introductie van onduidelijkheden over de eindverantwoordelijkheid van de uitvoering en de sterke behoefte aan afstemming en samenwerking. Het is een paradoxale situatie dat het ambtelijk apparaat zich niet hoeft te laten

zien en door de versnippering de uitvoering van besluiten, bewust of onbewust, kan vertragen, bijstellen of manipuleren. Berveling (1994) concludeert na een veelomvattend onderzoek dat het volstrekt onduidelijk is hoe de machtsverhoudingen in de stad moeten worden ingeschat. De dynamiek is eenvoudig te groot, de spelers wisselen voortdurend tijdens de wedstrijd. Een analyse is in deze situatie altijd een momentopname. Het ‘momentum’ voor beslissingen is daardoor een gevleugeld begrip. Na de recente schaalvergroting van de stadsdelen is in 2012 door de regering besloten dat deze bestuurslaag komt te vervallen. Ongetwijfeld leidt dat tot een herverdeling waar opnieuw goed gekeken zal worden naar de machtsverdeling.

Rode draden uit de biografie van Amsterdam die een sterke invloed hebben op de sturende principes in de organisatie gemeente Amsterdam zijn:

1. Machtsdeling zit in het DNA van de stad: niemand mag het voor het zeggen hebben.
2. Besluitvormingstrajecten over belangwekkende onderwerpen duren eerder decennia dan jaren.
3. Grote diversiteit aan deelnemers en opvattingen is aantrekkelijk voor vrije en creatieve geesten. Termen waarin men zich in de organisatie herkent zijn: bravoure, lef, tolerantie, aantrekkelijkheid, eigenwijsheid. De verdeeldheid in opvattingen is er ook ten aanzien van de machtsverdeling.
4. We hebben elkaar nodig om tot bloei te komen.

In het Amsterdam Museum komt men tot vier kernwaarden die verbonden zijn aan het DNA van de stad: vrijdenken, burgerschap, creativiteit en ondernemerschap.¹² Het DNA van de stad is niet identiek, maar is wel herkenbaar in het DNA van de gemeentelijke organisatie en is van betekenis voor organisaties die in Amsterdam gevestigd zijn. Elk stad heeft zijn icoon: Parijs de Eiffeltoren, Keulen

de Dom, Berlijn de Brandenburger Tor en New York het Vrijheidsbeeld. Amsterdam heeft geen icoon. Amsterdam is een icoon.

2.2 Professionele biografie van de onderzoeker

Wij leven in organisaties. Wij worden geboren en zijn meteen lid van een familie of we dat nu willen of niet. Daar komen al vrij snel andere organisaties bij in de vorm van vriendenkringen, scholen, sportclubs, enz.. Steeds heb ik belangstelling gehad voor die organisaties en vaak nam ik een actieve rol om de invulling en koers te beïnvloeden. Tijdens mijn rechtenstudie was dat bijvoorbeeld in de rechtswinkel die dreef op de inbreng van de gemotiveerde vrijwilligers. Wij waren trots op wat we deden en op de aparte positie in de rechtshulpverlening. Een hoogtepunt daarvan was in 1981 de organisatie van het Piersontribunaal naar aanleiding van het optreden door de overheid bij een ontruiming van gekraakte huizen. Met de voorzitter en de secretaris verzorgde ik het uiteindelijke dictum dat via de rechtswinkel werd uitgegeven in een brochure (Piersontribunaal, 1981). Een voorbeeld van *horizontaal leiderschap*, zou ik nu zeggen. In deze periode ervoer ik de *flow* van activiteiten in een gemotiveerd team dat nauw samenwerkt. Ook zag ik dat het daarbuiten helemaal niet vanzelfsprekend is wat je doet.¹³

Op een congres van de politieke partij waar ik lid van was, diende ik namens de afdeling amendementen in. Eén daarvan werd door een deel van de congresdeelnemers anders geïnterpreteerd met als doel de leider weg te krijgen. Ik trok het voorstel meteen in. Ik voel me niet op mijn gemak in het politieke machtsspel, daar doe ik niet aan mee.¹⁴

Na afronding van de studie en een uitgebreid selectieproces werd ik ‘uitverkoren’ voor de opleiding tot inspecteur van ’s rijksbelastingen terwijl ik nooit enige belangstelling voor dat vak had gehad. Gaandeweg leerde ik zien dat waar het over gaat bij rechtsvinding niet zo van belang is voor plezier in het werk, als je rechtsvinding maar interessant vindt.

In de organisatie van de Belastingdienst zag ik het enorme administratieve proces. Vanaf het begin is mijn interesse gericht op het verbeteren van de afhandeling en de werkwijze. Er werd gewerkt in volgorde van de stapels die aangeleverd werden. Zo verplaatste de piek zich van afdeling tot afdeling. De doorlooptijden waren erg hoog en voor de medewerkers was het hollen of stilstaan terwijl het eindresultaat matig tot slecht bleef. Ik kreeg de ruimte om veranderingen door te voeren en voerde een systeem van voorselectie in. De doorlooptijd daalde fors, afdelingen hielden tijd over. Het fabrieksmodel kan goed toegepast worden op de volumes van de bureaucratie.¹⁵

In mijn eerste jaar had ik dus min of meer onbewust een verandertraject bedacht en ingevoerd. De door mijn toenmalige baas voorgestelde gratificatie werd afgewezen met als motivatie dat mijn activiteiten voor de rang van Inspecteur normaal zijn. Het uitblijven van een materiële beloning vond ik niet erg, de argumentatie van de directie wel.¹⁶

Uit deze eerste periode heb ik een rapportage bewaard die ik had opgesteld voor de beoordeling van mijn functioneren door de directeur. Ik schrijf daarin: “ik merk dat er veel managementtaken zijn. Daarvoor heb ik in mijn opleiding helemaal niets gehad. Kan de directie hierin voorzien?”

Een merkwaardige belastingzaak, bekend als de affaire Wibbo van der Linde, leidde tot een versnelling van veranderingen in. Het boegbeeld van de actualiteitenrubriek TROS Aktua, had zijn belastingzaken rechtstreeks met de Staatssecretaris geregeld. De beroepsgroep van inspecteurs maakte daar bezwaar tegen en deed een laatste poging tot behoud van de positie met een principieel juridisch betoog (De Haan en De Ru, 1985). Maar het was te laat, het was geen juridische discussie maar een politieke. En de politieke reactie betekende een verzwakking van de positie van de Inspecteur. Zo werkt politiek en macht in de organisatie, dacht ik toen. Het gaat dan niet meer om de inhoud.¹⁷

Naast mijn fiscale werk ontwikkelde ik belangstelling voor die grote organisatie, de managementvisie waarover zoveel gesproken werd en de manier waarop veranderingen werden doorgevoerd. Ik werd lid van de Ondernemingsraad. Daar viel ik op met scherpe uitspraken. Ik zag dat niet alleen de inhoud bepalend is voor de zeggenschap, maar zowel het aantal stemmen alsook wie iets zegt. Met mijn collega-fractielid had ik relatief veel invloed op het reilen en zeilen van het overleg met de directeur. Wij wisten het vertrouwen te winnen door onze kritische houding en de soms felle discussies met de directie. Ik zag dat de directeur, Ger van Schagen, daar plezier aan ontleende. Hij hield wel van een beetje weerwerk. Het gevolg was een leuke wisselwerking. Dezelfde directeur stelde me voor om ervaring op te doen als projectleider. Men had recent geleerd dat de invoering van een geautomatiseerd systeem een gebeurtenis is die in de organisatie goed voorbereid moet worden. Mijn opdracht was om dat voor een lopend project te begeleiden. Het ging, dacht men, om een opdracht voor 3 à 4 maanden. Tot dat moment (1987) had ik geen enkel idee over automatisering. Er waren op de Inspectie wel terminals waar aangiften in verwerkt werden, maar ik werkte met pen en papier. Ik ging praten in Apeldoorn met de projectmanager ‘Beheer van relaties’ en werd aangesteld om in 3 maanden een implementatieplan te maken. Dat leek mij erg lang voor alleen maar een plan, maar vooruit, het was een interessante ervaring. Op mijn eerste werkdag in Apeldoorn kreeg ik meteen een Tulip pc met een processor van 20MB. En ik kreeg er een extra zodat ik ook thuis kon werken. Voor mij begon hier *het nieuwe werken*.¹⁸

‘Apeldoorn’ was een begrip in de Belastingdienst. Het stond voor technisch en afstandelijk. De gebouwen waar ik tijdelijk ging werken beantwoordden volledig aan dat imago, inclusief de gaaskarren met papier die overal in de gangen stonden. “Automatisering kost heel veel papier” is een van mijn stellingen uit die periode. Ik kreeg te maken met vooral technische mensen met een geheel eigen jargon. Ik ontving twee ordners die het functioneel ontwerp (FO) van het te bouwen

systeem bevatten. Die moest ik maar eens doorlezen zei de projectmanager, Geert Nijenmanting. Ik ontdekte er inhoudelijke inconsistenties in. Maar het ontwerp was al officieel goedgekeurd... Men was al bezig het om te zetten naar het technisch ontwerp (TO). “Eindelijk iemand die het leest”, was de reactie van de projectmanager toen ik hem mijn commentaar gaf. Je kunt dus iets laten goedkeuren hier terwijl niemand de inhoud bekijkt, dacht ik. Dat is toch een rare manier van werken; het leek me nogal riskant. Op een cursus leerde ik het jargon te doorgronden o.a. met ‘System Development Methodology’, de tekens, de symbolen, de terminologie. In de werkelijkheid was het naar mijn idee een omslachtige manier van kennisoverdracht. Zou je niet beter samen in één team kunnen gaan zitten?

Met 12 deelnemers stelde ik een invoeringsdraaiboek op, met alle activiteiten in een netwerkplanning. Aan deze actie heb ik goede herinneringen. Het waren allemaal experts in verschillende deelgebieden waar ik zelf vrij weinig van wist. Er werden pittige, open discussies gevoerd en we hadden een deadline voor ons project. We haalden de deadline en het resultaat kreeg een goede ontvangst. Vooral de laatste paar dagen met het team waren intensief. Ik voelde dat we in een *flow* kwamen vergelijkbaar aan de roes van het tribunaal, waar elk individu zijn eigen optimale toegevoegde waarde kon inbrengen. Het invoeringsdraaiboek laat ik nog steeds met trots zien; het heeft de toets van de tijd doorstaan.

“Jij hebt wel je visitekaartje afgegeven”, zei men bij de directie in Arnhem. Het vervelende was alleen dat het project veel vertraging had waardoor er nog niets in te voeren was. Tot op het laatste moment hield men vol, ik denk zelfs tegen beter weten in, dat het ging lukken. In dezelfde tijd mocht ik meedenken over toekomstscenario's. Met mensen van Nolan Norton kwam in een sessie een tekeningetje op tafel van iemand in een huisje die vanaf zijn pc de aangifte indiende. Het was 1989. Van internet was nog geen sprake. Ik herinner mij dat ik voelde ‘dat ik hier bij mag zijn’. Dat vond ik nou echt inspirerend.

Omdat ik tijd over had was de suggestie om zo'n invoeringsdraaiboek ook alvast maar te maken voor dat project. Het zou tot 1995 duren voordat de aangiftediskette er was.¹⁹

In deze periode van 'tijd over' kreeg en greep ik de gelegenheid om een studie Informatiekunde te doen aan het Rijksopleidingsinstituut. Het was een vakgebied in de kinderschoenen. Een onderdeel was het vak Risicomanagement. Een docent vroeg ons het eigen project te analyseren volgens de aangereikte methode. De uitkomst van mijn analyse was glashelder: "no go". Ik had ook een berekening van de kosten van de missers gemaakt, het leergeld van innoveren, we deden dingen die nergens gedaan waren.

Uiteindelijk is na vele ups en downs het systeem in 1990 ingevoerd en behoort het tot de fundering van het geheel. Wat werd nu mijn volgende stap? Terug naar Arnhem en Nijmegen was niet meer mogelijk, de Inspectie was opgeheven, evenals de Directie. "Alleen Rotterdam en Amsterdam moeten nog gereorganiseerd worden, wat wil je?" vroeg de directeur Organisatie van de Belastingdienst, Piet de Kam. "Doe dan maar Amsterdam", was mijn antwoord.

Het afronden van een project is een project op zichzelf. Dat blijft in veel managementboeken onderbelicht. Het is een vraagstuk hoe de transformatie naar de lijnorganisatie zijn beslag kan krijgen en wat de projectleider zelf vervolgens gaat doen. Na een topinspanning moet vaak abrupt een volgende uitdaging gezocht worden. Anticiperen daarop blijkt lastig. In Amsterdam aangekomen maakte ik kennis met het 'kernteam voor de herstructurering'. Bij de beoogde eindverantwoordelijke managers was ik zeer welkom. "Iemand met verstand van computers!" Ik betrok een kamer in het immense, verouderde kantoorpand, liep overal rond en maakte een plan. Om te beginnen regelde ik 100 extra computers in Apeldoorn, ik wist waar ze stonden. Wat liepen ze hier achter, er werd nog steeds met pen en papier gewerkt. Ik becijferde hoeveel tijd gemoeid zou zijn met de uitvoering van de reorganisatie. Ik overtuigde het kernteam ervan tijdens de voorbereiding al te beginnen met een aantal tijdrovende

uitzoekzaken. De massa zouden we in een fabrieksmodel, in een geconcentreerde periode van 3 maanden doen met rond de 200 medewerkers die daarvoor onttrokken werden aan het primaire proces. De dag voor het ‘moment suprême’ had het hoofd van de grootste eenheid, tegen de afspraken in, alle dossiers naar een andere locatie gestuurd omdat het hem beter leek deze eerst op te schonen. Zelden ben ik bozer geweest dan op dat moment. We gingen van start, ik had een film gemaakt over het proces en de ‘voegploegen’ in de kantine verzameld. Het effect van de uitbarsting was dat alsnog medewerking werd verleend, maar het startmoment was bedorven en de eerste dag praktisch verloren. De realisatie kreeg al snel meer tegenvallers te verwerken. Veel dossiers bleken ‘tijdelijk niet ter plaatse’. Het samenvoegen van verschillende onderdelen die elk op zich gebreken hebben, maakt het in totaliteit eerst slechter voordat het beter wordt. Het is eerst twee passen achteruit voordat je vooruit komt. Toch was de basis na drie maanden relatief redelijk te noemen, maar met het nawerk en het repareren van alle fouten zou men nog lange tijd kampen. Het was voor mij een voorbeeld van het tafellaken dat je optilt: je kan dan besluiten om het terug te leggen of het er helemaal af te trekken. Ik koos vanzelfsprekend voor het laatste.²⁰

Na deze intensieve, afwisselende periode ging ik aan de slag als teamleider. In feite kwam ik voor het eerst formeel in een lijnfunctie. Nadat het team zijn vorm gevonden had zocht ik naar andere uitdagingen en mogelijke loopbaanstappen. De uitdagingen vond ik in nieuwe projecten die ik kon doen naast het teamleiderschap. Er was veel aan de hand, de eenheid marcheerde niet goed en de leiding had het moeilijk. Het zag er voor mij niet kansrijk uit en ik regelde daarom een time-out programma in de periode 1995-1996. Zo maakte ik ruimte voor reflectie en voor mezelf. Daaruit volgde een loopbaantraject dat uitmondde in de opdracht het ‘*strax*project dienstverlening’ te leiden. Na de harde structuuringrepen en reorganisaties was de leiding van de Belastingdienst tot de conclusie gekomen dat er niet weer een reorganisatie moest volgen. Er werd een ontwikkelingskoers ingezet.

De weg was belangrijker dan het doel. Die ruimtelijke benadering sprak mij erg aan. Niet veranderen om te veranderen, maar verkennen, ontwikkelen, experimenteren, verrassen, bijstellen en doen. Ik las het boek “Leren veranderen”, was daar erg enthousiast over en paste de kleurenleer toe toen een delegatie van de top op bezoek was bij mijn project in Rotterdam. Een van de constateringingen was dat men vooral dacht in wit, en deed in geel en blauw. Dat was de spijker op zijn kop. We denken en zeggen iets anders dan we doen! Later werd Léon de Caluwé door de Belastingdienst gevraagd workshops te doen.²¹

In deze periode ondernam ik enkele opvallende dingen. Voor de Directieraad, waar de plannen werden besproken, had ik een eenvoudige toepassing van kennismanagement gemaakt. Diverse directeuren vonden het fascinerend. Op een conferentie van hoofden liet ik een zelfgemaakt filmpje zien van een telefoon die bleef rinkelen en na eindeloos veel keer overgaan werd opgenomen door iemand die niets ondernam en de beller in de kou liet staan. Het werkte erg overtuigend en het hoofd van de betreffende eenheid, collega Wim Schreuders, zei meteen “hou maar op, de rest van het verhaal hoeft je niet te vertellen, we gaan het doen”.

In Rotterdam wist ik in korte tijd de hoofden van de eenheden op een lijn te krijgen. “Hoe krijg je dat zo voor elkaar?”, vroeg mijn directe baas. Hij had het eerder tevergeefs geprobeerd. Aanvankelijk lag bij mijn komst een van hen dwars. Binnen vijf minuten ging ik met hem de confrontatie aan, misschien wel met een enigszins theatrale boosheid: “je wenst mij helemaal geen succes” riep ik, “jawel” zei hij, “dat doe ik wel, ik doe alleen niet mee”. “Als jij niet meedoet kan ik nooit succes halen”. Het werkte, met op de achtergrond de zekerheid dat de top het wilde. Met de mensen van de uitvoerende klantendiensten ging ik aan de slag. Ik maakte ruimte voor experimenten en paste een eigen vorm van *empowerment* toe. Medewerkers die vast leken te zitten kwamen los en er ontstonden mooie en creatieve initiatieven. Het proces werd begeleid door enkele mensen van NPI die ik had leren kennen. Alles bij elkaar was het zo

stimulerend dat de pilot ‘gemeenschappelijke dienstverlening’ een succes werd. Het voorbeeld werd als illustratie door Adriaan Bekman verwerkt in zijn boek ‘De organisatie als gemeenschap’ (2001). Na de eindpresentatie aan de Directieraad in 2000, met de toen net aangetreden DG Jenny Thunnissen, werd besloten tot landelijke toepassing van het concept. Met mijn uitspraak “Risico’s mijden is riskant” haalde ik het jaarverslag. Ik ging een reis maken door Australië en dacht na over mijn volgende stap.²²

Bij thuiskomst beluisterde ik het antwoordapparaat. Een van de meldingen was van gemeente Amsterdam, met de vraag of ik eens wilde komen praten omdat ze iemand zochten voor een project. In het kennismakingsgesprek met de gemeentesecretaris Erik Gerritsen, vroeg hij vrijwel meteen: “wat moeten we doen om jou aan te trekken?” Het tweede contact met hem was de ondertekening van de arbeidsovereenkomst. “Yes, nu gaan we voorop lopen”, juichte hij. Ik ging aan de slag als stedelijk projectleider Dienstverlening, in de wetenschap dat het interessant zou worden en onwetend van wat me te wachten stond.

De eerste periode benutte ik door werkelijk alle onderdelen te bezoeken en overal gesprekken te voeren. Hoewel ik al tien jaar in de stad woonde had ik het gevoel deze nu pas te leren kennen. Overal was wel wat aan de hand, managers die niet goed wisten wat ze moesten doen, medewerkers die volledig hun eigen gang gingen, onderdelen die geen contacten hadden met andere onderdelen die toch hetzelfde werk deden en ga zo maar door. “Dat kan inderdaad beter”, dacht ik.

Het eerste jaar besteedde ik aan het ontwerpen van een stedelijk verbeterplan en schreef een niet gepubliceerde persoonlijke notitie met als titel “Een jaar in Amsterdam, de hefboom voor succes”. Dat werd mijn leidraad en bepaalde mijn persoonlijke koers. Mijn inzicht was dat kleine initiatieven, successen en ‘best practices’ niet tot een doorgaande beweging zouden leiden. Ik hanteerde voorbeelden zoals: ‘een perfecte klachtbehandeling bij één diensttak leidt niet tot een hogere waardering van de dienstverlening van de gemeente’. En: ‘als

alle onderdelen eigen optimale oplossingen bedenken leidt dat niet tot de optimale gemeenschappelijke oplossing'. Ik ging op zoek naar de hefboom om de ontwikkeling in de breedte op een hoger niveau te kunnen tillen. Niets meer en niets minder. De verbetering van de dienstverlening zag ik als een onderdeel van het grotere plan om van al die losse onderdelen een geheel te smeden. Ik stond vierkant achter de visie van de gemeentesecretaris die elk podium gebruikte om de concernontwikkeling te promoten. Misschien wel te veel en voor veel medewerkers te veel tegelijk om het te kunnen volgen. "Ik zit in een spagaat met dit verhaal" zei ik op een gegeven moment. "Een spagaat is iets om mee om te gaan", was zijn reactie. Hij kreeg gelijk met zijn juichkreet in 2001, al moest hij wel veel geduld hebben: in oktober 2006 lanceerde Amsterdam als eerste *Antwoord* 14 020. Prijzen werden gewonnen, voor de nieuwe huisstijl, voor de beste website, voor *Antwoord* de KING award van VNG (2007) en voor de nieuwste digitale transactiediensten de Europese E-Government award. In deze periode ontstond het idee om met al deze opgebouwde kennis en ervaring mijn leerontwikkeling voort te zetten in de vorm van een promotieonderzoek. Toen ik dat Erik Gerritsen vertelde zei hij: "dat wil ik misschien ook wel".

De komst van een nieuwe gemeentesecretaris versnelde de afbouw van het programma Dienstverlening. In zijn visie was er wel heel veel, te veel dus, buiten de lijn geplaatst. Het betekende een goed moment om het programma af te ronden. De taken die nog in de projecten belegd waren, werden begin 2008 overgedragen aan de lijnorganisatie. Ik richtte me op interim-opdrachten, onderzoek en publiceren. Het contact met Adriaan Bekman leidde tot een eerste opzet op basis van de *methodologie van de evidentie* die net gepubliceerd was²³. Kernbegrippen daarin zijn o.a. dialoog, biografie van mens en organisatie, ontwikkelprocessen en praktijkonderzoek. Ik ging deelnemen aan de kennisgroep 'Mens en organisatie' waar we als team het boek *Horizontaal leiderschap*²⁴ publiceerden en het thema zingeving bestudeerden²⁵.

Uit mijn biografische aantekeningen haal ik de volgende persoonlijke sturende principes:

1. Eenmaal aan iets begonnen wordt het vanzelf interessant en boeiend.
2. Eigen kijk op zaken leidt tot actie en verandering.
3. Voorop lopen trekt aandacht en roept reacties op.
4. De waarom-vraag stellen leidt tot beweging: waarom doen we de dingen zoals we ze doen?
5. Gevoel voor timing en gebruik maken van mogelijkheden is bepalend voor ontwikkeling.

In het werkzame leven kies ik niet de weg van de minste weerstand. Misschien wel het tegendeel. Menigeen zegt “wat jij wil kan niet”. Misschien is ook dit promotieonderzoek daar een voorbeeld van. “Waarom schrijf je niet gewoon een boek, dat is toch veel makkelijker?”

Een van de ervaringen in de loop van het onderzoek is dat onderzoek doen ook een proces van zingeving is. In de dagelijkse praktijk komt het daar te weinig van. Misschien zit daar de sleutel voor verbetering. Met deze dissertatie wil ik een bijdrage leveren aan kennisopbouw en geef ik betekenis aan de opgedane ervaring door inzichten overdraagbaar te maken.

Hoofdstuk 3

Praktijkcasus Noord-Zuidlijn

3.1 De Noord-Zuidlijn: ‘De grond in geboord’

3.1.1 Inleiding en context

In 1955 sprak men in de Nota Binnenstad voor het eerst over een onderzoek naar een ondergrondse spoorverbinding in Amsterdam. De wederopbouw na de oorlogsjaren was in volle gang. De nota stelde dat de binnenstad zich ingrijpend moest aanpassen aan de moderne tijd. Voor het in stand houden van de centrumfunctie was het nodig krachtige maatregelen te nemen zoals verkeersdoorbraken en buurtsaneringen. Voorbeelden daarvan zijn de ‘wederopbouwplannen’ in 1953 waarin de Jordaan, de Nieuwmarktbuurt en andere buurten zouden worden weggesaneerd, de bestaande radialen verbreed en doorbraken gemaakt voor nieuwe radialen. De reacties op de plannen waren sterk verdeeld, zoals dat wel vaker het geval is in de hoofdstad. Het loopt als een rode draad door de geschiedenis van de stad. Of het nu om de aanleg van het Stationseiland gaat, de uitbreidingsplannen voor Zuid, de invoering van het stelsel van stadsdelen, de bouw van een nieuw stadhuis of de ontwikkeling van IJburg, de incubatietijd van idee tot uitvoering bedraagt gemiddeld 30 jaar. In 1961 verschijnt de interim-nota ‘Het stedelijk vervoer in de agglomeratie Amsterdam’. In de nota wordt gesteld om te beginnen daar waar “de vervoersstromen het meest intensief zijn”, en dat is de verbinding van Noord naar Zuid. In 1968 stemt de gemeenteraad in met de voordracht ‘Aanleg stadsspoorweg’, maar in verband met de ontwikkeling van de Bijlmermeer wordt voorgesteld de volgorde te wijzigen en te beginnen met de aanleg van de Oostlijn. Op de tekeningen is een compleet metrostelsel voor de regio te zien, inclusief de Noord-Zuidverbinding.

Het verzet in de jaren 70 tegen de aanleg van het eerste deel van de Oostlijn, de metro naar Zuidoost, staat scherp op het netvlies. De betrokkenheid van de Amsterdammers met de oude stad is groot. Het maatschappelijk verzet tegen de, voor de aanleg van de metrolijn noodzakelijke, afbraak heeft uiteindelijk geleid tot een geheel andere benadering: het herstel van de woonfunctie in de Nieuwmarktbuurt. En vooral de wetenschap: dit was eens maar nooit weer. Het is een keerpunt in de visie op de stad, de leefbaarheid en de moderne tijd. In haar dissertatie 'Urban Ideal Images in Public Debates and City Plans, Amsterdam & Rotterdam 1945-1995' laat Cordula Rooijendijk zien dat wat in de jaren 50 en 60 gezien werd als conservatisme en weerstand, vanuit het heden gezien wordt als vooruitstrevend en vernieuwend.

Al snel na de oplevering van de lijn naar Zuidoost is onderzoek gedaan naar nieuwe technische mogelijkheden om een tweede metrolijn aan te leggen zonder dat daarvoor gesloopt zou moeten worden. Boren in plaats van graven was de oplossing. De Kamer van Koophandel komt met een positief verhaal over de boortechniek in 1988. Vanaf dat moment start een nieuw besluitvormingsproces dat eindigt op 9 oktober 2002 als de gemeenteraad akkoord gaat met de voorstellen voor de aanleg van de Noord-Zuidlijn.

3.1.2 Tijdlijn van gebeurtenissen

| Datum | Beschrijving |
|--------------|---|
| 1955 | Het vraagstuk of er een 'ondergrondse spoorweg' in Amsterdam moet komen is opgenomen in de Nota Binnenstad. |
| 1964 | Het Bureau Stadsspoorwegen doet het voorstel om een metronetwerk aan te leggen. |
| 1974 | In 1974 komt het voorstel in stemming om het Gelderskade tracé aan te leggen waardoor de Oostlijn naar Noord doorgetrokken zou kunnen worden. Bij de stemming was het exact fifty-fifty, doordat een wethouder van mening veranderde (en vervolgens kon vertrekken). |
| Jun 1988 | De Kamer van Koophandel organiseert een symposium 'Bereikbaarheid binnenstad Amsterdam: erop of eronder'. |
| Dec 1988 | De gemeenteraad besluit een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van een openbaar vervoersnet van Noord naar Zuid, onder de stad door. |
| Aug 1991 | De gemeenteraad stemt in met de wenselijkheid van de Noord-Zuidlijn, deels onder de bestaande bebouwing te realiseren met een boortechniek. De gemeenteraad kiest in principe voor het tracé via Rokin en Weteringcircuit. Geraamde kosten 1,1 miljard gulden. Vroegste plandatum 2003. |
| Apr 1993 | Melding aan de gemeenteraad van mogelijke rijkssubsidie. |
| Jul 1994 | Start projectorganisatie Noord-Zuidlijn op voordracht van de directeur van het Gemeentelijk Vervoer Bedrijf. |
| Mei 1995 | De gemeenteraad kent het project de status van grootstedelijk project toe. Administratieve procedures lopen niet via de stadsdelen. |
| 1989-1996 | Uitgebreide inspraakmogelijkheden, vergaren van ideeën, vele invalshoeken, onderzoeksrapporten en expertsessies. |
| Okt 1996 | Het College van B&W stelt het tracé voor de Noord-Zuidlijn vast, de geraamde kosten zijn 1,5 miljard gulden. Geplande oplevering: 2005 |
| Nov 1996 | De gemeenteraad neemt het besluit tot aanleg van de Noord-Zuidlijn. De gemeenteraad besluit een raadplegend referendum te organiseren. |
| Jun 1997 | Uitslag referendum: 42.961 voor en 79.861 tegen. Opkomst is 22%. De uitslag is niet bindend. Daarvoor zou het aantal tegenstemmers hoger moeten zijn dan 50% van de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. |
| Jun 1998 | Subsidieaanvraag ingediend bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. |

| | |
|----------|---|
| Nov 1998 | Bewoners langs het tracé laten een rapport opmaken door weg- en waterbouwkundige Cor Schiebroek. Hij stelt dat alle panden langs de lijn nieuwe fundering nodig hebben om schade te voorkomen. Volgens het gemeentelijk Projectbureau is bij 90 tot 95 procent van de panden extra fundering niet nodig. Bij de overige panden verwacht het Projectbureau verzakkingen van maximaal 1 tot 2 centimeter, die funderingen worden versterkt. |
| Okt 1999 | De Tweede Kamer gaat akkoord met een rijkssubsidie in de vorm van een lump sum. Amsterdam draagt 100 miljoen gulden bij. Alle risico's van het project komen voor rekening van de gemeente Amsterdam. Opleverdatum: 2007. |
| Dec 1999 | Subsidiebeschikking definitief. € 847,7 miljoen voor de aanleg, € 265,9 miljoen voor afkoop van risico's. Totaal: € 1.113,6 miljoen (omgerekend van guldens). |
| Jun 2000 | De gemeenteraad gaat akkoord met de subsidiebeschikking van het Rijk en besluit de aanleg afhankelijk te stellen van de resultaten van de aanbesteding. Opleverdatum 2008. |
| Dec 2000 | Eerste aanbestedingsronde afgerond. Inschrijving op de stations aanzienlijk boven de raming. Geen gunning. Wel gunning van de offerte voor de boortunnel. |
| Okt 2001 | Tweede aanbestedingsronde afgerond. Een deel van de inschrijvingen past binnen de raming. Een ander deel niet. Daarover starten onderhandelingen. |
| Feb 2002 | College van B&W meldt aan de gemeenteraad dat de gemeentelijke bijdrage € 132 miljoen hoger wordt, als gevolg van de tegenvallende aanbestedingsresultaten. De gemeenteraad besluit om bezuinigingsmaatregelen te onderzoeken. |
| Okt 2002 | De gemeenteraad gaat akkoord met de aanleg van de Noord-Zuidlijn met 29 stemmen voor en 14 tegen. De geraamde kosten zijn op dat moment € 1,47 miljard waarvan € 334,9 miljoen voor rekening van de gemeente Amsterdam komt. Opleverdatum 2011. |
| Nov 2002 | Ondertekening eerste hoofdcontracten. |
| Apr 2003 | Ondertekening laatste hoofdcontract. Aanleg Noord-Zuidlijn officieel van start. |
| Mei 2003 | Gemeenteraad stemt in met het voorstel de risico's zelf te verzekeren. |

| | |
|----------|---|
| Okt 2003 | Verzakking tramrails Vijzelgracht. |
| Feb 2004 | Verzakking brug Stationsplein. |
| Jun 2004 | De gemeenteraad stelt een tijdelijke commissie van onafhankelijke deskundigen aan, de commissie Sorgdrager, om het projectmanagement door te lichten, de financiën te onderzoeken en te adviseren over verbeteringen. |
| Okt 2004 | Verzakking vier panden aan de Vijzelgracht, de verzakkingen bedragen 1,5 tot bijna 2 centimeter. Oorzaak: een lek in de damwand. |
| Jun 2005 | Rapportonderzoek door Faithful & Gould stelt vast dat er geen geavanceerd kostenmodel is, zodat het niet mogelijk is om het gehele spectrum aan risico's om te zetten naar een betrouwbare totale kostenprognose van het project. |
| Jun 2005 | Rapport 'De prijs van mobiliteit' van de commissie onder leiding van oud-minister Winnie Sorgdrager. De commissie van onafhankelijke deskundigen concludeert dat de gemeenteraad door het Projectbureau wordt voorzien van voldoende informatie om haar controlerende taak uit te voeren. |
| Sep 2005 | Gemeenteraad stemt in met het implementatieplan van de aanbevelingen van de commissie Sorgdrager. |
| Mrt 2006 | Melding van € 14,7 miljoen extra kosten. |
| Jun 2006 | Lek in de damwand bij de bouwput in Noord. Lekkage in de bouwput bij het Centraal Station. Oorzaak: een gat in de damwand. |
| Jun 2006 | Gemeenteraad stemt in met verhoging gemeentelijk aandeel in de kosten met € 22,8 miljoen. |
| Jul 2006 | Melding aan de gemeenteraad van een reservering van € 83 miljoen voor de beheersing van contracten en het opvangen van tegenvallers. |
| Sep 2006 | Bijstelling totale kosten tot op € 1,8 miljard. Opleverdatum verschuift naar 2013. |
| Mrt 2007 | Kosten worden opnieuw hoger, totale raming in 2007: € 1,9 miljard. |
| Jul 2007 | Gemeenteraad stemt in met stijging van projectkosten met € 126 miljoen. |
| Sep 2007 | Reorganisatie van de projectorganisatie. |
| Apr 2008 | De kostenraming stijgt naar € 2 miljard, de kosten die voor rekening van de gemeente Amsterdam komen zijn dan opgelopen tot € 900 miljoen. |

| | |
|----------|--|
| | Opleverdatum 2015. |
| Jun 2008 | Gemeenteraad stemt in met verhoging van het projectbudget met € 121,4 miljoen. In verband met verhoging van het risicofonds in totaal € 327 miljoen extra dekking nodig. |
| Jun 2008 | Vier panden aan de Vijzelgracht verzakken 5 tot 6 centimeter door een gat in de damwand. Het werk bij de Vijzelgracht wordt stilgelegd. |
| Sep 2008 | Werkzaamheden aan de Vijzelgracht worden hervat. |
| Sep 2008 | Verzakking zes panden aan de Vijzelgracht, de verzakkingen bedragen 3 tot 23 centimeter. Oorzaak: een gat in de damwand. Werkzaamheden aan de Vijzelgracht en Rokin worden stilgelegd. |
| Dec 2008 | Extra kosten voor herstelwerkzaamheden aan de stations Vijzelgracht en Rokin geraamd op € 70 miljoen. |
| Feb 2009 | De kosten van de Noord-Zuidlijn stijgen met € 290 miljoen. € 1,2 miljard komt nu voor rekening van Amsterdam. Opleverdatum 2017. Wethouder Tjeerd Herrema treedt af. |
| Feb 2009 | Een betonchauffeur meldt de pers dat er bij de Vijzelgracht met ondeugdelijk beton is gewerkt. |
| Mrt 2009 | Het College van B&W benoemt een commissie onder leiding van oud-minister Cees Veerman, die onderzoekt hoe het verder moet. |
| Mrt 2009 | De Gemeentelijke Ombudsman brengt een kritisch rapport uit over de organisatie van de metrobouw in Amsterdam. Ook de voorlichting aan de bevolking schoot tekort. Deze was: “Onjuist, onvolledig en dus onbehoorlijk”. |
| Mrt 2009 | In Keulen stort het Stadsarchief in door (vermoedelijk) de aanleg van de Keulse ‘Noord-Zuidlijn’. De boortechniek in Keulen is dezelfde als in Amsterdam, dat Keulen als voorbeeld ziet (zag). Er vallen 2 doden. |
| Mrt 2009 | De Amsterdamse gemeenteraad stelt een raadscommissie in die de besluitvorming en de geschiedenis van de Noord-Zuidlijn sinds 1988 onderzoekt. |
| Mrt 2009 | De Tweede Kamer houdt een spoeddebat over een eventuele extra financiële bijdrage voor de Amsterdamse Noord-Zuidlijn. Er is weinig enthousiasme, maar er lijkt wel een opening mogelijk. |
| Mrt 2009 | Doordat extra brandwerende voorzieningen in de tunnels nodig zijn en de reparatie van de schade aan de Vijzelgracht meer tijd neemt dan voorzien, kan het boorwerk pas in 2010 starten. Ook blijken er extra wissels bij |

| | |
|-------------|---|
| | station Zuid om treinstellen te laten keren niet ingepland te zijn. |
| Mrt 2009 | De gemeente meldt dat het lijngedeelte in Noord bijna klaar is. Men wil onderzoeken of het mogelijk is de Noord-Zuidlijn eerder van start te laten gaan. |
| Apr 2009 | Het Kennisinstituut voor het Mobiliteitsbeleid publiceert een notitie waarin zij constateert dat er nooit een integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse is gemaakt. |
| Mei 2009 | Drie monumentenorganisaties waarschuwen voor aantasting van nog meer monumenten tijdens het boren van de tunnel. Zij willen dat de risico's voor de Amsterdamse monumenten apart worden geanalyseerd. |
| Jun 2009 | De commissie Veerman presenteert haar resultaten op 4 juni 2009. De commissie adviseert de Noord-Zuidlijn geheel af te bouwen. De totale kosten komen op € 3,1 miljard, de geplande oplevering in 2017 is haalbaar mits van 2 kanten tegelijk kan worden geboord. |
| Jun 2009 | Tijdens de jaarlijkse open dag van de Noord-Zuidlijn bezoeken circa 25.000 bezoekers de bouwputten. |
| Jun 2009 | Gemeente Amsterdam wil de kostenstijging van € 800 miljoen opvangen uit de verkoop van de aandelen Nuon – die toevallig op handen is - voor circa € 1 miljard. |
| Jun 2009 | Kritiek van experts op de begijferingen van rapport Veerman: “De commissie houdt onvoldoende rekening met de risico’s.” |
| 1 Juli 2009 | De gemeenteraad besluit in overgrote meerderheid tot herstart van de aanleg op basis van het rapport van de commissie Veerman. Budget: € 3,1 miljard. Plandatum: 2017. |
| Juli 2009 | De bouwactiviteiten worden hervat. Adviezen van de commissie Veerman worden overgenomen. |
| Juli 2009 | Een geoloog publiceert dat hij ervan overtuigd is dat onvoldoende bodemonderzoek is gedaan. Het Projectbureau ontkent dit direct en reageert met “Dat is een misverstand”. |
| Aug 2009 | Prof. Cees Veerman als adviseur verbonden aan gemeente Amsterdam. |
| Sep 2009 | Openbare verhoren door de enquêtecommissie van de gemeenteraad. |
| Okt 2009 | College van B&W besluit dat de tunnelboor van 2 kanten zal starten. Eerst het deel CS-Rokin daarna vanuit Zuid naar Rokin, zodat tijdswinst geboekt kan worden conform advies commissie Veerman. |
| Nov 2009 | Uit de nieuwe planning blijkt dat er geen tijdswinst is te verwachten door |

| | |
|-----------|--|
| | het besluit van oktober. Wethouder Gerson zegt in een brief aan de gemeenteraad: “Een aantal uitgangspunten en aannames is complexer.” |
| Nov 2009 | Een expert waarschuwt dat de boorrisico’s onvoldoende zijn onderzocht en bepleit tijdelijke ontruiming van woningen. Het Projectbureau ontkent dat er onvoldoende onderzoek is gedaan. |
| Dec 2009 | Rapport van de enquêtecommissie. |
| Jan 2010 | Gemeenteraad behandelt rapport van de enquêtecommissie en besluit tot voortzetten van het project. |
| Mrt 2010 | Inzegening van de tunnelboor. Start van het boorproces vanaf het Damrak. |
| Febr 2011 | Burgemeester Van der Laan publiceert de ‘10 Lessen uit de Noord/Zuidlijn’ |

3.1.3 *Het verhaal*

In augustus 1991 stemt de gemeenteraad, zonder stemming, in met de voordracht van het college van B&W:

- A. De uitspraak dat een Noord-Zuidlijn, gezien de taakstellingen voor het openbaar vervoer en gezien de berekende vervoerwaarde, gewenst is;
- B. De uitspraak dat deze Noord-Zuidlijn een regionale functie dient te worden toegekend, waarbij de verbinding Schiphol - Amsterdam-Centrum - Amsterdam-Noord met eventuele verlenging naar Purmerend als eerste in beeld komt;
- C. De uitspraak dat het deel van deze verbinding onder de binnenstad van Amsterdam het tracé, B3 (Vijzelstraat, Rokin, Damrak) zal volgen en aldaar door middel van de diepe boormethode zal moeten worden gerealiseerd;
- D. De uitspraak dat, gezien de regionale functie van de Noord-Zuidlijn afstemming met de NV Nederlandse Spoorwegen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat gewenst is. Een studievoorstel dient te worden voorgelegd aan het gemeentebestuur van Amsterdam, na raadpleging van het Regioberaad Verkeer en Vervoer van het Regionaal Overleg

Amsterdam.

Men verwacht dat de lijn op zijn vroegst in 2003 gerealiseerd kan zijn en de prognose is dat de aanleg 1100 miljoen gulden kost. Er is ook al sprake van een *sense of urgency*: “Gezien de plannen voor de tweede fase van het stadshart, waarin de bouw van een parkeergarage onder het Rokin is voorzien, is vooral de beslissing over het aantal en de ligging van de stationslocaties(s) in de binnenstad urgent”, vermeldt de toelichting in de voordracht.

Het raadslid Eberhard van der Laan is voorstander van de aanleg maar merkt op:

“Wat de diepe boormethode betreft kan ik het niet laten erop te wijzen, dat ik uiterst verrast ben dat iets wat aanvankelijk 3 miljard gulden zou kosten, na enige tijd en verdere studie slechts ruim 1 miljard hoeft te kosten. Als wij nog een poosje wachten, wordt het misschien nog goedkoper. Ik neem aan, dat dit te maken heeft met het feit dat door het toepassen van de diepe boormethode in andere steden de expertise in snel tempo toeneemt, waardoor deze methode steeds goedkoper wordt.”

Het raadslid Roel van Duyn is tegen het principebesluit en motiveert dat met:

“Wij vrezen namelijk, dat de Amsterdamse binnenstad zal worden aangetast door de diepe boormethode en de bouw van de stations, als alles wordt uitgevoerd. Aangezien wij in principe blijven kiezen voor bovengronds openbaar vervoer en voor openbaar vervoer om de binnenstad heen, vinden wij, dat de studie naar het Amringplan moet worden voortgezet en vinden wij een eenzijdige voortzetting van de studie naar de Noord-Zuidlijn verkeerd.”

Vanaf 1988, het moment dat het boorconcept wordt gelanceerd en er weer gesproken wordt over een mogelijke verbinding Noord-Zuid, is er een hoge maatschappelijke betrokkenheid van vele georganiseerde en

ongeorganiseerde Amsterdammers.

Illustratief is dat een inspreker bij de commissie van Advies in mei 1996 zegt: “ik denk dat we met deze rapportage op een cruciaal moment zijn aangekomen in de geschiedenis van de Noord-Zuidlijn. Er is heel veel aan inspraak gedaan, we zijn allemaal op deze bijeenkomsten geweest, ik denk niet dat ik de enige Amsterdammer ben die tussen hoop en vrees heeft gezweefd bij deze materie. Voor het geduld van de projectgroep wil ik mijn complimenten maken. (..) Om elke keer weer het zelfde verhaal te vertellen. Om elke keer weer dezelfde commentaren en bezwaren te horen en nog steeds geduldig antwoord te geven, daar heb ik bewondering voor. (..) Dat heeft wel geresulteerd in een stapel stukken waardoor je op een bepaald moment door de bomen het bos niet meer ziet.”

In november 1996 stemt de gemeenteraad in met het realiseren van de Noord-Zuidlijn en stelt zij ook het voorkeustracé vast. Men noemt dit het *principebesluit*. Het raadslid Köhler begint zijn bijdrage aan de behandeling met te zeggen “Dit is bijna de laatste keer dat de gemeenteraad de Noord-Zuidlijn moet bespreken en de finale afweging moet maken of zij, gelezen alle informatie en gehoord alle discussie, daar nu voor is of niet. Het zal een dure lijn worden, bij elke voordracht iets duurder.”

Het raadslid Spier-Van der Woude zegt: “Ik ben blij dat het nu 27 november is. We hebben eindeloos op deze datum gewacht. Tot op het allerlaatste moment is ons informatie toegezonden, die ook in de komende jaren van aanleg en verdere ontwikkeling nog wel zal blijven binnenstromen.” Zij heeft “met verbazing het geduld gadeslagen dat de mensen van dit bureau (Noord-Zuidlijn) hebben opgebracht bij alle hoorzittingen en informatiebijeenkomsten.”

Het raadslid De Jong zegt: “Ik veronderstel dat sommige aanwezigen dit wel een ‘historisch moment’ noemen, maar voor mij is het vooral een feestelijk moment.” Het gevoel dat men er al erg lang over bezig is wordt breder gevoeld. Zo zegt raadslid Frankfurter: “Eens moet het

naar onze mening afgelopen zijn. D66 vindt dat de lijn er moet komen, dat er voldoende financiële middelen zijn gereserveerd en dat de risico's zijn geminimaliseerd. Wij hebben veel vertrouwen in een gunstige afloop van dit project. Het wordt tijd, in onze neus te knippen en in het diepe te springen.”

Toch wordt door raadslid Lohuizen van de andere kant opgemerkt: “In ieder geval is duidelijk dat nog even om vijf voor twaalf, op elk vlak de twijfels die al acht jaar bestaan over bouwkundige- en financiële risico's, de stedenbouwkundige kwesties, de veiligheid, weer naar voren komen. Dat is niet voor niets.”

In 1998 dient Amsterdam de subsidieaanvraag in bij het Rijk. Bij de beschikking die de Rijksoverheid in 1999 afgeeft, worden alle risico's voor kostenstijgingen, met uitzondering van de algemene loon- en prijsstijgingen, bij de gemeente Amsterdam neergelegd. Men noemt dit de lump sum-beschikking. Het is het resultaat van meer dan een jaar onderhandelen. De gemeenteraad besluit expliciet in juni 2000 deze subsidiebeschikking te accepteren en het project in uitvoering te nemen. Het raadslid Bijlsma begint zijn betoog met: “Bij dit project gaat het waarschijnlijk om de belangrijkste beslissing die wij in deze raadsperiode zullen nemen en die consequenties zal hebben tot ver in de volgende raadsperiode. Ik vind het daarom onverantwoord dat de spreektijd in verband met een voetbalwedstrijd vanavond beperkt is.” Na een kort debat hierover wordt het voorstel om ook in de avond te vergaderen verworpen. Verschillende raadsleden merken op dat er nu al zo lang over de Noord-Zuidlijn is gesproken dat er eens een besluit genomen moet worden. De voorstellen worden zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd.

De volgende stap is de procedure van aanbesteding. De gemeenteraad wil de resultaten van de aanbestedingsprocedure afwachten voordat er een besluit tot aanleg van de lijn wordt genomen. De bedoeling is op dat moment (2000) dat de metro in 2008 gaat rijden. In dezelfde tijd doet een parlementaire enquêtecommissie onderzoek naar wat bekend staat als: de bouwfraude. De affaires die aan het licht komen geven een

onthutsend beeld van de bouwwereld. De overheid betaalt stelselmatig te veel bij heel wat grote projecten doordat de ontwikkelaars onder een hoedje spelen en prijsafspraken maken. Gemeente Amsterdam had eerder al besloten om bedrijven bij aanbestedingstrajecten uitgebreid te screenen. Deze methodiek komt goed van pas bij de aanbesteding voor de nieuwe lijn. Toch bereikt de bouwfraude ook Amsterdam, wanneer blijkt dat bij de bouw van de Enneüs Heermabrug naar het nieuwe IJburg, de aannemer HBG, ook betrokken bij valse facturen in de zaak van de Schipholtunnel, hoge winst heeft geboekt, terwijl HBG tijdens de bouw tegenvallers meldde waardoor de brug € 9 miljoen duurder werd. De gemeente zoekt naar meer controle op de cijfers. Een van de effecten van deze aandacht is dat de grote aannemers geen risico's aangaan. De meeste inschrijvingen op de aanbesteding voor de uitvoering van de deelprojecten voor de Noord-Zuidlijn vallen aanzienlijk hoger uit dan verwacht. Dat noodzaakt de gemeente tot een hele serie van besprekingen, rapporten en aanpassingen in de besluitvorming op deelgebieden. Een aanbestedingsronde is niet genoeg. Een tweede en zelfs derde ronde is nodig om alle deelprojecten aan te besteden. Dat lukt niet voor de geraamde bedragen. De kosten zijn tussentijds al gestegen voordat er een spa in de grond is gestoken.

Voor verschillende onderdelen komen verschillende externe deskundigen voor een second opinion. Uit Canada komen experts voor het beoordelen van de baanvaktunnel en het station Ceintuurbaan. Een juridische toetsing is uitgevoerd door Prof. Koeman. AON Consultancy brengt een rapport uit en adviseert extra dekkingen (verzekeringen) in te kopen. Grontmij brengt een rapport uit over de materiaalkeuze. Besprekingen en discussies over al deze onderwerpen volgen elkaar op. Alle onderwerpen worden vele malen van alle kanten bekeken en besproken.

De besluitvormende vergadering voor het aanlegbesluit van de gemeenteraad op

9 oktober 2002 begint zonder burgemeester Job Cohen. Hij is in Den Haag voor het overbrengen van de condoleances in verband met het enkele dagen daarvoor overlijden van Prins Claus. Loco-burgemeester Geert Dales opent de vergadering met een minuut stilte. De gemeenteraad is zich bewust van het moment en diverse leden brengen dat ook tot uitdrukking. Wat er ook zal volgen, deze avond is er een die in de herinnering zal blijven. Nog voordat de avond verstreken is noemt menig raadslid het 'historisch', het raadslid Flos begint zijn betoog met "Vanavond nemen wij geschiedkundig een zeer relevant besluit."

Ook de inmiddels gearriveerde burgemeester Job Cohen spreekt zich heel even over de toekomst uit. Als raadslid Maarten van Poelgeest opmerkt dat de uitgevoerde aanbestedingen anders zijn gelopen dan gehoopt zegt de burgemeester: "En in de toekomst zal het wel weer anders lopen."

Het raadslid Bijlsma meldt dat het naar zijn idee een van de meest ingewikkelde ondergrondse bouwprojecten ter wereld is. Hij is tijdens zijn raadslidmaatschap opgeschoven van verklaard tegenstander naar voorstander. Hij licht dat toe aan de hand van de geschiedenis. Het ging hem om de stedenbouwkundige visie die ten grondslag lag aan de wens voor het aanleggen van de metro. Deze visie kwam er, kort gezegd, op neer dat het Centrum meer winstgevende bebouwing zou moeten krijgen en dat daarvoor woningen zouden moeten wijken. In de jaren '70 is het pleit, na een onrustige periode met ongekende rellen, beslecht in het voordeel van de woonfunctie. De stad Brussel wordt genoemd als voorbeeld hoe men het niet wil. Daar zijn complete wijken verdwenen om plaats te maken voor bedrijfsgebouwen. Bijlsma heeft geleidelijk aan gezien dat de becijferde grote aantallen reizigers uiteindelijk niet per tram vervoerd zouden kunnen worden. Amsterdam is niet uniek, in bijna alle grote steden heerst de overtuiging dat er iets

moet gebeuren omdat anders het verkeer vastloopt en men de stad niet meer in of uit kan.

De Haagse tramtunnel wordt genoemd als afschrikwekkend voorbeeld van ‘hoe het niet moet’. Het is de reden dat Bijlsma aandringt op een goede verzekering voor schade die kan ontstaan met de aanleg. Er wordt bij vermeld dat dit ook kan optreden als men toch precies volgens het ontwerp werkt, bijvoorbeeld door een ontwerpfout.

Meerdere raadsleden spreken de verwachting uit dat de gemeenteraad de komende jaren telkens geconfronteerd zal worden met financiële tegenvallers. Het raadslid Manuel zegt bestookt te zijn door tegenstanders van de aanleg die haast bezeten lijken te zijn van de gedachte dat de lijn voor Amsterdam een regelrechte ramp wordt. In het vervolg zegt hij dat de techniek zo ver is ontwikkeld dat er geboord kan worden onder een monumentale stad. “Althans, dat hopen wij.”

Wethouder Geert Dales ziet het als moeilijk – zo niet onmogelijk – om opnieuw met het Rijk te gaan onderhandelen. Het is algemeen bekend “hoe daar op een zeker ogenblik de loketten zijn dichtgegooid.” De normale verdeling van kosten bij grote infrastructurele projecten is 95% Rijk en 5% gemeente. In oktober 2002 is het aandeel voor Amsterdam opgelopen tot 23%. “Dat is te veel voor een gemeente”, zegt Dales.

De wethouder geeft een indrukwekkende opsomming van wat er allemaal is gedaan aan onderzoek. Hij heeft het over second, third, fourth en zelfs fifth opinions. Op technisch gebied is er een groot aantal experts bijgehaald en er zijn proeven gedaan. Ook maakt hij er melding van dat als alle risico’s zich materialiseren, er geld bij zal moeten en stelt in aansluiting hierop de vertrouwensvraag: heeft de Raad het vertrouwen dat het College de zaak op orde heeft of niet? Wethouder Dales stelt expliciet dat de aanleg voor het voorgestelde bedrag kan omdat het College de kans dat de genoemde risico’s zich materialiseren laag inschat. Op de vraag wie de overschrijdingen

betaalt antwoordt hij met “wij gaan niet overschrijden. Wij hebben het goed voor elkaar.”

De beraadslagingen vragen zoveel tijd, dat de stemming ver na middernacht plaatsvindt. Een raadslid merkt op dat het besluit dus niet op de geplande 9^e maar op de 10^e oktober wordt genomen. Het definitieve 'ja' krijgt uiteindelijk een duidelijke meerderheid van 29 voor en 14 tegen. De vergadering wordt gesloten om 01.24 uur. Wethouder Dales zal later zeggen dat hij hiermee zijn doel had bereikt en “het de volgende dag al helemaal kwijt was”. De uitvoering kwam bestuurlijk in de portefeuille van wethouder Van der Horst.

Het project gaat van start en heeft vanaf het begin te maken met onvoorziene ontwikkelingen die elkaar in hoog tempo opvolgen. Elk jaar leidt dat wel tot vertraging ten opzichte van de planning en stijging van kosten ten opzichte van de raming en het beschikbare budget. Het project blijft bijna continu in de aandacht van de media. Uiteindelijk leiden incidenten met verzakkingen in februari 2009 tot het tijdelijk stilleggen van de werkzaamheden aan de stations Vijzelgracht en Rokin.

Het Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid constateert in een notitie in april 2009 dat er nooit een integrale kosten-batenanalyse is gemaakt:

“Kosten en baten nog niet (goed) onderzocht

Er heeft, voor zover ons bekend, nooit een integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) van de Noord-Zuidlijn plaatsgevonden. De totale maatschappelijke baten zijn pas in 2008 onderzocht. Deze baten zijn volgens Decisio (2008) € 1 à 1,6 miljard. Dit is gebaseerd op een gemiddelde reistijdwinst van zes minuten per metroreiziger, waarbij echter onvoldoende rekening gehouden lijkt te zijn met bijkomende reistijdverliezen door langer voor- en natransport en een toename van het aantal overstapmomenten. De baten kunnen daardoor ook

belangrijk lager zijn.”

3.1.4 Onderzoek door de gemeenteraad

Op 11 maart 2009 stemt de gemeenteraad in met een raadsonderzoek naar de voorbereiding, besluitvorming en de uitvoering van de Noord-Zuidlijn. Het onderzoek kan zich uitstrekken over het hele proces: vanaf de eerste planvorming in de raad tot de situatie van het uitvoeren van de enquête. Het streven is om de rapportage van het onderzoek voor het zomerreces 2009 in de raad te bespreken.

De raadsenquête richt zich vooral op de reconstructie van onder andere de besluitvorming over de Noord-Zuidlijn, de Commissie Veerman richt haar blik op de toekomst. Moet de Noord-Zuidlijn verder worden afgebouwd? En op welke wijze zou dat het beste kunnen worden gedaan?

Aanleiding

Aanleiding voor het raadsonderzoek is het beeld dat uit de jaarlijkse doorrekening van de Noord-Zuidlijn naar voren is gekomen. Opnieuw is sprake van een grote financiële tegenvaller. Ook zijn er (opnieuw) tot dat moment nog onbekende risico's aan het licht gekomen. Dit alles met als gevolg dat de oplevering verdere vertraging oploopt.

Doel van het onderzoek

Het doel van het raadsonderzoek is tweeledig:

1. Waarheidsvinding over het hele traject van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering tot nu toe;
2. Lering trekken uit het verleden en deze te vertalen in aanbevelingen aan de gemeenteraad voor grote projecten in de stad Amsterdam.

Hoofdvragen

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende hoofdvragen:

- de besluitvorming: hoe is het project voorbereid, hoe is de reikwijdte bepaald en hoe is de finale besluitvorming tot stand gekomen;
- de financiën: welke financiële afspraken zijn bij de besluitvorming gemaakt en hoe zijn deze aan de raad bekendgemaakt;
- het totale proces: is in het hele proces, voorbereiding en uitvoering tot nu toe, alles gedaan om maximaal kennis te verwerven over de technische haalbaarheid en de risico's;
- de informatievoorziening: op welke manier is die kennis gemeld aan het College en de Raad;
- het risicomanagement: hoe is de risico-inschatting gemaakt en welke maatregelen voor beheersing zijn genomen;
- de contractvorming: hoe is de contractvorming tot stand gekomen, hoe zijn de risico's in de contracten verwerkt en bij wie zijn de financiële consequenties van de risico's neergelegd?
- de organisatie: hoe heeft het indertijd gekozen organisatiemodel bijgedragen aan het ontstaan van problemen, op welke manier is dat model later aangepast en waren die aanpassingen voldoende.

Procedure

De gemeenteraad heeft op 11 maart 2009 een onderzoekscommissie benoemd die belast is met de uitvoering van het onderzoek. Voorzitter van de commissie is de heer M.H.J. Limmen (CDA).

Tijdens de voorbereidingsfase van de onderzoekscommissie verschijnt oud-wethouder Tjeerd Herrema in het televisieprogramma 'Een Vandaag'. Op de achtergrond staat het Centraal Station met een bord waarop nog vermeld is 'gereed in 2015'. "Er kan beter geen einddatum genoemd worden", zegt hij. Hij heeft het over de besluitvorming in 2002 en noemt het doorgeschoten optimisme. Hoewel de raadsenquête binnenkort start geeft hij alvast een voorzet van zijn analyse. De

gemeenteraad eiste voor de besluitvorming dat de contracten eerst aanbesteed zouden zijn. Dat maakte dat alle aandacht gericht was op de besluitvorming, niet op de maakbaarheid, de uitvoerbaarheid. Volgens Herrema zeiden veel aannemers dat het voor de gewenste prijs niet te doen was. Om de prijs te drukken ging de gemeente in zee met 16 aannemers in plaats van 2 of 3. Voor veel onderdelen werden stelposten opgenomen waarbij het risico van overschrijding geheel aan de kant van de gemeente kwam te liggen. Herrema: “De totale begroting bleef vermoedelijk daardoor binnen de beschikbare ruimte.”

Met betrekking tot de uitvoering ziet Herrema vier grote tekortkomingen:

- geen samenwerking tussen de 16 aannemers;
- geen overzicht en te weinig expertise bij het Projectbureau;
- geen gedegen onderzoek naar de risico's van boren onder de monumentale stad;
- stelposten met eenzijdig risico voor de opdrachtgever.

De verzakkingen aan de Vijzelgracht betitelt Herrema als de ‘wake up call’ dat het echt anders moet. Herrema heeft geprobeerd het project in de hand te krijgen door contracten opnieuw te onderhandelen, vaste afspraken te maken over de risico's en alsnog een risicoanalyse te vragen voor het boorwerk. Zonder risicoanalyse start het boren niet.

De risico's van gebrek aan samenwerking en aan beschikbaarheid van expertise zijn elementen die ook in het rapport van de Commissie Veerman aan bod komen.

Bij het begin van de avondvergadering van de gemeenteraad op 1 juli 2009, waar het rapport van de commissie Veerman wordt besproken, zijn in verband met de warmte in de raadszaal de lampen gedoofd. De fractie van de PvdA begint met de opmerking dat het besluit om door te gaan belangrijk is voor de stad, de regio en misschien zelfs het hele land. Er nu mee stoppen heet in de volksmond: ‘zonde van het geld’.

| Onderwerp | Gemeenteraad 2002 | Gemeenteraad 2009 |
|----------------------------|---|---|
| Algemeen beoogde voordelen | <p>Openbaar vervoer, hoogwaardig, veilig, goed, snel en comfortabel.</p> <p>Omgevingsimpulsen.</p> <p>Parkeergarages.</p> <p>Herinrichting van openbare ruimte.</p> <p>Infrastructuur.</p> <p>Ontwikkeling van nieuwe gebieden.</p> <p>Openbaar vervoer meer kostendekkend (metro is 20% meer dekkend dan tram).</p> <p>Duurzame investering in sociaal-economische ontwikkeling en bereikbaarheid.</p> <p>Desastreuze gevolgen bij niet aanleggen.</p> <p>Kapitaalvernietiging van al gemaakte kosten van € 170 miljoen.</p> | <p>Noord-Zuidlijn is van belang voor de regio, de Randstad en daarmee heel Nederland.</p> <p>Leefbaarheid en aantrekkelijkheid als woonstad en werkstad neemt toe.</p> <p>Aansluit- en uitbreidingsmogelijkheden naar Schiphol en Amstelveen.</p> |
| Veiligheid | Onafhankelijk deskundige Prof. Horvat geeft positief oordeel. | - |
| Materiaalkeuze | Verschillende opvattingen van experts. Informatie onvolledig. | - |
| Financiën | <p>Afspraken Rijksoverheid niet voldoende.</p> <p>Dekking onvoldoende, suggesties voor aanvullende dekking.</p> | <p>Afspraken Rijk opnieuw bespreken.</p> <p>Ruimere dekking nodig?</p> <p>Risico's geïnventariseerd.</p> <p>Risicodekking becijferd.</p> |

| | | |
|----------------------------|---|---|
| | <p>Verzekeringen.</p> <p>Voorwaarden die zijn genoemd:</p> <p>1) risico-inventarisatie</p> <p>2) risicominimalisatie en</p> <p>3) risicodekking.</p> <p>Diverse posten zijn buiten de begroting geplaatst, zoals de aanleg van overstapstations voor het busvervoer.</p> <p>Er is brede overtuiging dat het te verwachten is dat het project duurder zal worden dan de begroting op het moment van besluitvorming. Een motie van raadslid Bijlsma vermeldt dit expliciet. De fractie van Groen Links spreekt de verwachting uit dat de gemeenteraad in de komende jaren steeds zal worden geconfronteerd met nieuwe bedragen.</p> | Totaalbeeld samengesteld, gemaximeerd. |
| Technische uitvoerbaarheid | Aannemers zeggen dat het kan. | Binnenlandse en buitenlandse experts herbevestigen dat het kan. |
| Vraagstukken | Transfercapaciteit Centraal Station. | De factor tijd. |
| Uitvoering | <p>Onvoldoende vertrouwen i.v.m. hinder.</p> <p>Draagvlak creëren.</p> | <p>De organisatie van het project en de gemeente.</p> <p>Draagvlak bij de Amsterdammers vergroten door flankerende maatregelen, ruimhartige</p> |

| | | |
|------------|--|---|
| | | tegemoetkomingen bij schade en beperken van hinder. |
| Vertrouwen | <p>Het tekort op de aanleg is hoger dan het College opgeeft (GL).</p> <p>Iedereen kan op zijn klompen aanvoelen dat het veel duurder wordt (SP).</p> <p>Andere projecten overschrijden met 50 tot 100%.</p> <p>“De meest rooskleurige scenario’s ken ik nu wel”.</p> <p>Is AON-Risk Consultancy wel onafhankelijk.</p> | <p>Het vertrouwen in het boorproces wordt enorm geschaad als bij het begin reeds moeilijkheden ontstaan.</p> <p>Financiële buffer om tegenvallers op te vangen zonder dat er uitvoerig overleg voor nodig is.</p> <p>Het project is sterk gebaat bij meer geloofwaardigheid.</p> <p>Draagvlak in de maatschappij.</p> |
| Prestige | <p>Het is een kwestie van ‘lef’.</p> <p>Uitstel leidt tot hogere kosten.</p> <p>Amsterdam zou stil komen te staan.</p> | <p>Stilleggen is een nederlaag voor Amsterdam, de Nederlandse samenleving, de Nederlandse civiele techniek en waterbouw en zou een zware slag toebrengen aan het gezag en prestige dat Nederland heeft.</p> <p>Draagt bij aan prestige en internationale allure van de stad Amsterdam.</p> <p>Versterking van het internationale prestige van Nederlandse kennis en uitvoeringskunde van ondergrondse bouwtechniek.</p> |

Vrijwel meteen na het besluit van de gemeenteraad om door te gaan met het project komt er nieuwe kritiek los. Een geoloog verschijnt in de media om te belichten dat het Projectbureau naar zijn overtuiging onvoldoende bodemonderzoek gedaan heeft. Dat komt onheilspellend

over. Het Projectbureau noemt het een misverstand: “Risico's kunnen niet voor 100% worden uitgesloten. Na 7 jaar bouwen aan de Noord-Zuidlijn is dat bekend. Maar risico's nemen zonder voldoende en bevredigend onderzoek is ondenkbaar. Dan is er echt sprake van een misverstand.”

Het Parool publiceert een overzicht van de top 14 van risico's, dat in een besloten vergadering met de raadscommissie is besproken. Het beeld wordt opgeroepen dat de haalbaarheid van de streefdatum 2017 hier helemaal van afhangt.

De heer Lamoen, van de Ondergrondse, bepleit dat de onderbouwing van de berekeningen door de commissie Veerman moeten worden geopenbaard, zodat de risico's anno 2009 wel bekend zijn. Hij twijfelt aan het bestaan van die onderbouwing.

Lessen

De slotvraag bij de enquête aan alle betrokkenen is welke lessen te trekken zijn. Dat levert de volgende bloemlezing op:

- Hou het eenvoudig. Men heeft overal de moeilijkste variant genomen.
- Neem meer mensen in dienst in plaats van externe inhuur.
- Overheden moeten elkaar onderling niet bestrijden.
- Er is een integrale manager nodig die deskundig is.
- Je zou continu een financieel auditbureau moeten hebben.
- We zouden een andere samenwerkingsvorm tussen overheden moeten hebben.
- We hebben betere subsidievoorwaarden nodig, zowel in financiële zin als technisch in plaats van afkoopsommen waardoor rijksoverheid en ROA zegen ‘we hebben er niks mee te maken’.
- Ik hoop dat de bedoeling van de lijn ook nog aandacht krijgt.

- Ik hoop dat we afraken van het type overeenkomst dat ROA met Amsterdam heeft gesloten namelijk “we hebben er niks mee te maken”.
- Misschien zou je aan de voorkant meer kunnen doen om samenwerking te faciliteren en te organiseren. De fragmentarisering van de organisatie is op zich een risico.
- Het zou goed zijn als de gemeenteraad vanaf nu zijn functie gaat uitoefenen teneinde herhaling te voorkomen.
- Kennisborging aan de kant van de opdrachtgever moet beter.
- Aandacht voor beleid is er veel, voor de uitvoering weinig.
- Het is belangrijk dat geleerd wordt van de lessen van de Noord-Zuidlijn.
- Het is en blijft ontzettend lastig om zo’n project te doen als niet alle partijen overtuigd zijn van nut en noodzaak.
- De mensen die het doen zouden iets meer support mogen hebben.
- Onderschat de loyaliteit van de mensen niet, want dat is een drijfveer geweest in het project, toen en nu.
- Als we er samen de schouders onder zetten kan het lukken en kunnen we tros zijn op het resultaat.
- Kies niet de moeilijkste variant maar iets simpeler. Niet overal de technische grenzen opzoeken.
- Je zou als raadslid een checklist moeten hebben met punten waaraan een groot project zou moeten voldoen.

In december 2009 komt de enquêtecommissie met het eindrapport. Nog voordat het rapport verschijnt heeft het college van B&W besloten om het advies van de commissie Veerman te volgen en het boorproces te starten bij het Centraal Station en bij station Rokin de boor te verplaatsen naar Zuid om van daaruit het boren te hervatten. Zo kan tijd gewonnen worden om de nog altijd niet opgeloste problemen bij de Vijzelgracht te overwinnen. De kosten van deze manoeuvre zijn begroot op € 18 miljoen. Enkele weken daarna komt het bericht van het

Projectbureau dat de tijdwinst tegenvalt. Verantwoordelijk wethouder Gerson spreekt van uitgangspunten en aannames die tegenvallen. Het besluit om de boor te verplaatsen is niet heroverwogen.

Het rapport van de enquêtecommissie gaat uitvoerig in op de geschiedenis van de besluitvorming vanaf 1996 en op de ervaringen met de uitvoering van het project. Een lijst met in totaal 40 aanbevelingen komt in januari 2010 in de gemeenteraad in bespreking. De aanbevelingen hebben in raadsvoordracht betrekking op:

1. een kritischer toetsing van grote, risicovolle projecten in de fase van voorbereiding en besluitvorming,
2. samenwerking met het Rijk,
3. de noodzaak van een sterke projectorganisatie en tot slot
4. het verbeteren van de kennisinfrastructuur van de gemeenteraad zodat deze haar controlerende taak kan versterken.

Het rapport van de commissie Veerman en de besluitvorming die op basis daarvan in 2009 heeft plaatsgevonden, maken geen deel uit van het onderzoek van de enquêtecommissie. Wel zijn er drie specifieke aanbevelingen voor het project. Ten eerste dient de regeling risicovolle projecten op het project Noord-Zuidlijn te worden toegepast. Daarnaast is er de aanbeveling dat het college op korte termijn een besluit aan de raad voorlegt voor het afsluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. De derde aanbeveling is dat de raad een debat voert over de risico's van het boren en de beheersmaatregelen.

Het project gaat de volgende fase in met de start van het boorproces in maart 2010. In februari 2011 publiceert burgemeester Van der Laan '10 Lessen uit de Noord-Zuidlijn'. Hij zegt er bij dat ze niet uitputtend zijn en evenmin zaligmakend. De lessen op een rij:

1. Bezint eer ge begint;
2. Zorg voor sterke projectorganisaties;
3. Organiseer samenwerking met andere partijen actief;

4. Zoek tegenspraak;
5. Wees realistisch over risico's;
6. Geef uitvoering een grotere plaats in project;
7. Versterk positie van gemeente in de markt;
8. Versimpel de inhoud en beperk regels en controles
9. Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming;
10. Bestuur: bestuur!

De lessen gaan verder dan de rapporten van de enquêtecommissie en de commissie Veerman. Zij vormen de basis voor een gehele reorganisatie van de projectorganisatie Noord-Zuidlijn. In een aparte brochure worden de lessen vanuit verschillende invalshoeken belicht (Project Management Bureau Amsterdam, 2011).

Hierna is een selectie van citaten gegroepeerd en achter elkaar gezet voor de periode tot 2002 respectievelijk van 2002 tot 2009 voor drie hoofdgroepen van actoren: de bestuurder, de ambtenaar en de externe deskundige.

De actoren zijn:

| | |
|------------------------|--------------------------|
| Mr. L.F. Asscher | oud-raadslid / wethouder |
| E.C. Bakker | oud-wethouder |
| Drs. ing. S.S. Beffers | projectmanager |
| Ir. J. Bijkerk MBA | directeur |
| A. Bijlsma | oud-raadslid |
| Drs. M.W. de Boer | bestuursadviseur |
| Ir. R.M.M.J. Bormans | manager |
| Prof. ir. J.W. Bosch | directielid |
| Mr. M.J. Cohen | burgemeester |
| Mr. dr. G. Dales | oud-wethouder |
| A.A. ten Dam | medewerker |
| Mr. drs. J.P. Dijk | directeur |

| | |
|---------------------------|-----------------------------|
| Ir. A.A.T. Doppenberg | projectdirecteur |
| R.E. Flos | raadslid |
| Ir. J.L. Geluk | projectdirecteur |
| H.H.M. Groen | oud-wethouder |
| L.M.H. Haanen | bestuursadviseur |
| Drs. T.B. Halbertsma | oudraadslid |
| T. Herrema | oud-wethouder |
| M. van der Horst | oud-wethouder |
| Prof. ir. E. Horvat | adviseur |
| Ir. P. Kieft | hoofdingenieur |
| F. Köhler | oud-raadslid /oud-wethouder |
| M. Kraneveld | bouwmanager |
| V.P.A. van Lamoen | secretaris vereniging |
| G. van der Meer | bestuursadviseur |
| Mw.T. Netelenbos | oud-minister |
| W.G.H. Paquay | oud-raadslid |
| Mw. A. van Pinxteren | raadslid |
| M. van Poelgeest | oud-raadslid / wethouder |
| D.B. Stadig | oud-wethouder |
| Drs. F. Strik | oud-directeur |
| Ir. R.A. Toornend | adviseur |
| Drs. C.E.J. Veerman | oud-directeur |
| Ir. H.M.E. van Veldhuizen | directeur |
| J. Wijnia | adviseur |

3.2 De periode tot 2002: ‘Het is gewoon een wonder’

3.2.1. *Het perspectief van de externe deskundige tot 2002*

Voor het eerste principebesluit (1994) is er al de nodige aandacht voor de organisatie. De heer Toornend is daar als externe adviseur bij betrokken tot 2000. Over die vroege periode zegt hij:

“Als ik het op mijn manier zeg: ik had de pest in dat er een ondergronds busstation aangelegd zou worden bij het Centraal Station. Daar sprak ik de heer Smit over aan. Er was een projectorganisatie opgericht, en die kende ik niet. Ik ben van jongs af aan druk geweest in Amsterdam, voor Amsterdam. Dan mag je toch ook meedoen als er een opdracht te vergeven is? Dat was de directe aanleiding. Toen heeft de heer Smit tegen mij gezegd: het wordt toch nooit een project. We gaan aan de metro beginnen, maar dat noemen we niet zo, want dat mag niet meer in Amsterdam. Zo is het begonnen. Toen hoorde ik hoe het hele verhaal geënceneerd was. De Kamer van Koophandel zou het idee introduceren. Er werd ook gesproken over de gevoeligheid van Amsterdam omtrent het bouwen van de metro. Uit het gesprek rolde voort dat ik onmiddellijk ging nadenken over hoe de boel aangepakt moest worden. (..) Over de organisatie lag nog niets vast. Mijn stuk dat dateert uit 1993 was daar de basis voor. Er was ook nog niet echt nagedacht over de technische kant van het project. Het was vooral duidelijk dat we de Noord-Zuidlijn gingen maken en hoe het tracé eruit zag. En het was duidelijk dat we gingen boren, omdat het in Amsterdam niet meer geaccepteerd was om overal rommel te maken. Mijn reactie was dat bij boren overal gaten in de grond zouden moeten komen voor de stations. Toen was er al de cultuur dat heel duidelijk aangegeven moest worden dat er nergens in Amsterdam overlast zou ontstaan door het werk. De aanleg van de lijn mocht geen overlast geven.”

In zijn verhaal klinkt de gedrevenheid en ambitie door. Maar ook het bewust omgaan met de context. Ook noemt hij expliciet zijn verbondenheid met de stad.

De heer Toornend schrijft het plan van aanpak voor het te nemen raadsbesluit in 1994. Daarover zegt hij:

“Eind 1993 schreef ik het plan van aanpak. In maart 1994 nam de raad een besluit. U kunt zich voorstellen dat we ontzettend hard moesten werken om te zorgen dat de opdracht en de formulering daarvan rondkwamen. Toen op 1 juli de combinatie aan de gang ging, konden we weer kijken naar andere zaken. Tot medio 1994 merkten we dat er verzet was tegen de ideeën die we hadden, maar het werk ging voor. Daarna is de periode gekomen dat het moeilijk ging. Ik had toen wel nog net met de heer Smit overeenstemming bereikt over een andere invulling van de organisatie dan oorspronkelijk was afgesproken. In november 1995 heb ik met zijn tijdelijke opvolger contact gehad. Bij hem heb ik de problemen toen al neergelegd. Hij zei, en dat heb ik altijd onthouden: als ik de koeien moet melken, dan kan ik niet de stal uitmesten. Voor mij was het toen afgelopen.”

De toonzetting lijkt van meet af aan geformuleerd in termen van strijd, weerstand en problemen. Ook is er wisseling in de bezetting; wanneer de ambtelijk verantwoordelijke met pensioen gaat verandert niet alleen deze functionaris maar ook zijn adviseur.

Toornend: “De man waar ik mee overlegde, ging met pensioen. Toen kwam er een tijdelijke opvolger. Die persoon deelde mijn ideeën over hoe het moest niet. Daarna is er een periode gekomen waarin er weinig leiding was.”

Toornend zag toen dus tekortkomingen in de kwaliteit van de bezetting.

Het organisatievraagstuk schetst Toornend als een complex probleem:

“We konden ons niet meer permitteren om een geweldige dienst op te zetten voor het project. Dat zou niet worden geaccepteerd in Amsterdam. De voorwaarde was dus dat het aan de opdrachtgeverkant een eenvoudig project moest zijn. Mijn visie was dat er een klein opdrachtgeverbureau moest komen met daarin de beste mensen uit Nederland. Daaronder moest een projectbureau komen dat gevuld werd met mensen vanuit de markt. Toen was het van belang dat de private inbreng groot was. Dat soort woorden werd toen gebruikt. Toen dacht ik zelf, en dat is niet achteraf: als je nou een hele flinke vent hebt aan de kant van het opdrachtgeverbureau, dan past die de zaken wel aan als dat nodig mocht zijn. Ik kwam er echter vrij snel achter dat het op die manier niet lukte om er de beste mensen in te krijgen. Ik kwam er ook achter dat het ingeschakelde bureau haar eigen visie ging ontwikkelen op het projectbureau. Toen ben ik heel fel bezig geweest om ervoor te zorgen dat de scheiding tussen wat de opdrachtgever was en wat die bemande, en wat de opdrachtnemer deed, op een niveau lager kwam te liggen. Die scheiding moest onder het projectbureau komen te liggen. Toen kwam ik dus met het voorstel voor een projectbureau met tientallen zware mensen erin. Maar met zo’n voorstel krijg je ook problemen in de menselijke sfeer, dat kan ik me heel goed voorstellen.”

Het lukt in deze fase (al) niet om de juiste mensen aan het project te verbinden en een organisatie voor het geheel te maken. Volgens Toornend hadden de betrokken mensen niet de vereiste competenties:

“Voor de definitiefase heb ik zelf geschreven wat de eerste opdracht van dat bureau was. Toen ze een paar maanden aan het werk waren, merkte ik dat ze gewoon hun eigen gang gingen. Ze deden niet wat er omschreven was als opdracht. (..) Aan de kant van de gemeente Amsterdam is het vanaf het begin af aan een rommeltje geweest. Vanaf het moment dat de heer Smit wegging. Toen kwam de heer Elderhorst. Ik weet niet eens wie hem heeft opgevolgd, maar u kent zelf de situatie. Het zijn altijd mensen van buiten geweest die gehaald zijn.

Men heeft niet echt een eigen organisatie goed opgebouwd. Voor zo'n enorm, immens project was dat absoluut noodzakelijk."

De externe deskundige ziet de gemeente Amsterdam als onbekwaam, incompetent en rommelig.

De heer Doppenberg is gedurende 10 maanden directeur van het Projectbureau in 1998. Gevraagd naar de samenwerking met het toenmalige Rijkswaterstaat zegt hij:

"Ik ben een paar keer in Haarlem en een of twee keer in Den Haag geweest; details van die gesprekken kan ik niet helemaal reproduceren. Maar het beeld dat ik ervan overhoud is dat wij in partnership met dit project over de baan gingen. Dat wil zeggen dat zowel de begroting, de raming, als de risicoanalyse in gezamenlijkheid werd opgebouwd. Dat houdt dan in dat wij met elkaar vonden dat het toen de best mogelijke raming was van dat moment. Los gezien van het feit dat het nu tien jaar verder is, maar dat was toen de gedachte. (...) Het was een soort dialoog die we hadden om te komen tot die raming. Dat was het beeld. Dat gold ook voor de risicoanalyse. Het enige dat je achteraf kan zeggen is dat met name die risicoanalyse door de organisatie zelf is opgesteld. En dan moet je jezelf beoordelen en dat is achteraf gezien toch wel een redelijke bijzonderheid. Zeg ik nu – als *hindsight*, zullen we maar zeggen. (...) Als je jezelf moet beoordelen, ga je niet zeggen 'hier en daar ben ik nog wat zwak als het gaat om begeleiding van de uitvoering'. Ervaring bij andere projecten inmiddels, is dat je in een bepaalde go-no go fase door een buitenstaander laat kijken naar alle risico's. Je ziet hier dat wij de risico's zelf hebben geassessed. En dan kijk je niet zo gauw naar jezelf."

De externe deskundige ziet de samenwerking met het Rijk positief. De ruimte die hij kreeg accepteerde hij ten tijde van de opdracht wel, maar achteraf geeft hij impliciet toe dat het toetsen van het eigen werk, de risicoanalyse, beter door een ander had kunnen gebeuren.

Over de becijferingen en de risico's zegt Doppenberg:

"Let wel, in 1998 waren we nog niet aan het bouwen: er was niets aan de hand. Er werd door een heleboel mensen gezegd: ach, in vergelijking met andere grote projecten hebben we alles onder controle. Ik denk dat het in zijn algemeenheid te maken had met een al te optimistisch beeld van het geheel. En ja, daar ben ik ook niet voor gaan liggen, dat moet ik eerlijk zeggen."

Hier klinkt enige reflectie in door over het optimisme dat de boventoon heeft.

Over de organisatie is Doppenberg ook nogal helder. Door de raadscommissie wordt naar zijn visie daarop gevraagd:

"U zegt dat zo'n wethouder vanaf verschillende kanten wordt gevoed met informatie over de Noord-Zuidlijn. Maar werd dat dan niet gecoördineerd? Had u daar dan niet een soort overzicht van?"

"Dat is zeer Amsterdams. Dat is een ander onderwerp. De projectorganisatie en de lijnen van communicatie waren echt heel beroerd, moet ik zeggen. Het was een heel circus van lijntjes, iedereen sprak met iedereen. De cultuur van een projectorganisatie, zeker bij dit soort unieke projecten, die was bij de leden van de ambtelijke organisatie, misschien ook wel bij het bestuur, niet aanwezig. De projectorganisatie, qua inbedding deugde die niet. En zelfs al deugde die, dan wilde niemand zich aan de spelregels van een projectorganisatie houden. Niet altijd kwaad bedoeld overigens, maar gewoon vaak zogenaamd goed bedoeld en vaak ook goed bedoeld. Maar het werd daardoor een redelijke chaos, zo nu en dan."

Ook deze externe deskundige velt een uitgesproken negatief oordeel over de gemeentelijke organisatie. Om het nog verder uit te diepen voegt hij eraan toe:

”Ja, daar kan ik mij wel wat saillante voorbeelden van herinneren. De Noord-Zuidlijn was ingebed in de dienst IVV. Aanvankelijk had ik het beeld dat het voor huisvesting was en het uitkeren van de salarissen. Nee, daar zat ook wat anders aan vast. De directeur van IVV was eigenlijk de projectdirecteur van de Noord-Zuidlijn. De projectdirecteur was eigenlijk een medewerker van de directeur, zo was het formeel ingebed volgens het organisatieschema. Dat gaf ruimte aan mensen binnen DIVV, maar ook binnen de Bestuursdienst, om te denken dat het een IVV-project was en dat mensen ook buiten de projectorganisatie die connecties hadden met externe partijen – die voelden zich zo nu en dan geroepen om, misschien goed bedoeld, met het project mee te denken en te spreken met externen over het project. Wat ik weet is dat met name het hoofd Bestuurszaken goede connecties had met de Tweede Kamer. Hij kwam voort uit de politiek en ik weet ook dat hij zo zijn connecties met de Tweede Kamer had. Ik weet dat er dan gesproken werd over het project, die man was natuurlijk ook enthousiast over het project. Maar ik wil niet zeggen dat het altijd even goed of helder werd teruggekoppeld naar mij of anderen van de projectorganisatie. Of zelfs naar de wethouder, dat weet ik ook niet. Dus dat is een saillant voorbeeld van hoe dat soms op een vrij hoog niveau om de projectorganisatie heen ging.”

De ondoorzichtigheid van de manier van werken is evident.

De heer Doppenberg voelt aan dat de rijksoverheid behoorlijke twijfel heeft over de competenties van de gemeente Amsterdam:

“Het is zolang geleden dat ik de exacte dialogen met het Rijk niet kan terughalen. Maar qua sfeer heb ik eraan overgehouden dat men bij het Rijk, ondanks dat ze akkoord gingen met de risicoanalyse, dat men zich zorgen maakte. Zorgen niet alleen rond de realiteit van de risicoanalyse, maar ook zorgen om het onbenoemde risico van: kan Amsterdam dit project zelf wel aan? Zijn we als gemeente geëquipeerd

om dit project zelfstandig aan te gaan? Die aarzeling zat er ook wel een beetje. Die sfeer was er, maar dat komt niet terug in de risicoanalyse.”

Over het samenbrengen van partijen zegt hij:

“Nou, ik heb eerst een draagvlakpeiling gedaan: wat zouden jullie ervan denken dat wij bij uitvoering in zo’n organisatie zouden komen? Dat riep weerstand op, niet alleen op bestuurlijk niveau maar ook bij het adviesbureau. Je kunt dan speculeren waarom, het adviesbureau was daar ook wat vaag in. Waarom zouden ze daar weerstand tegen hebben. Het had voor het adviesbureau ook een nadeel: dat je als Amsterdam helemaal in de keuken van het adviesbureau kon kijken. Dat bedacht ik mij toen: dat zullen ze nooit leuk vinden en daar zullen ze altijd weerstand tegen hebben. Dus op dat moment – na die mondelinge peiling – heb ik gezegd: laat maar zitten. Dan doe ik het niet. Dan stel ik het niet voor.”

De heer Doppenberg geeft een inkijkje in hoe hij de structuur van de organisatie gemeente Amsterdam ziet:

“In de basisafspraken grijpen de dienstdirecteuren weer naar de macht, door te zeggen dat de dienstdirecteuren altijd de projectdirecteuren zijn. Dus daaronder zit de projectleider. Dus KPMG is op basis van die rapporten een politiek compromis gaan maken rondom de projectorganisatie en duwt de projectdirecteur of de projectleider dieper de organisatie in.”

De structuur van de organisatie krijgt hier een politiek karakter in de betekenis dat iedereen te vriend gehouden wordt.

De heer Kieft is als externe deskundige betrokken op persoonlijke titel. Zijn deskundigheid is gegrondvest op een groot aantal jaren dat hij werkte voor Rijkswaterstaat. Op de vraag of het Rijk een verantwoordelijkheid nam in de periode voorafgaand aan het besluit in 2002 antwoordt de heer Kieft:

“Nee. Het Rijk, Verkeer en Waterstaat uiteraard, moet uiteindelijk een subsidieaanvraag beoordelen. En je kunt beter in het begin betrokken zijn bij de ontwikkeling van het ontwerp om later in de eindfase beter die subsidieaanvraag te kunnen beoordelen. En als daar eventueel zaken in zitten die anders hadden gekund, dan kun je daar beter in het beginstadium op attenderen. Maar het blijft de verantwoordelijkheid van de ontwerpers zelf, de gemeente, hoe het ontwerp eruit komt te zien. Dus het is niet meer dan tips geven.”

Met andere woorden: het Rijk komt geen verantwoordelijkheid dragen. Het Rijk gedraagt zich volgens hem dus niet als partner maar wel als een soort tipgever op afstand. Er is geen enkele twijfel over het op afstand blijven.

Is wel eens overwogen de regie over te nemen?

“Nee, die overweging is bij ons nooit opgekomen. Al is het mij wel eens onderhands gevraagd vanuit Amsterdam – of wij het zouden willen doen – maar dat heb ik categorisch van de hand gewezen. Maar dat is onder vier ogen gebeurd, er is nooit een formeel verzoek of wat dan ook geweest.” En: “Er zijn niet de geringste overwegingen geweest, bij mijn weten, om dit project door het Rijk te laten trekken.”

De complexiteit van het project is evenmin aanleiding om iets te doen: “Noord-Zuidlijn is naar mijn ervaring het meest ingewikkelde en moeilijkste dat we ooit in Nederland hebben gehad. Contractueel, gegeven de aanbestedingen en de daarop volgende onderhandelingen, financieel, technisch, omgeving, dan heb ik ze allemaal bij elkaar. Ik heb ervaring met projecten waarbij een van die aspecten of hooguit twee van die aspecten aan de orde waren. Maar die combinatie van al die factoren is voor het eerst bij de Noord-Zuidlijn het geval. En daarmee het meest ingewikkelde project ooit, in Nederland – op dit gebied uiteraard.”

Ook de heer Kieft ziet dat de competenties niet voldoende zijn:

“Ik moet er overigens nog bij zeggen dat aan de kant van het Projectbureau – tot de heer Geluk aantrad – er geen mensen zaten (op een na) die kennis van zaken hadden. Ik heb een aantal keren erop aangedrongen dat er eigen deskundigheid in huis diende te zijn. Om de aansturing van het adviesbureau te kunnen doen, maar ook om later bij de uitvoering daar profijt van te trekken.”

Rijkswaterstaat heeft er nooit op aangedrongen om een risicoanalyse te laten doen?

De heer Kieft: “Ik denk het niet. Intern is het wel gezegd, maar of het doorgekomen is naar degenen die aan tafel zaten met de gemeente Amsterdam, mag betwijfeld worden, denk ik.”

Volgens de heer Kieft meende de opdrachtgever het allemaal wel in de hand te hebben:

“Omdat de opdrachtgever ervan overtuigd was dat alles heel zorgvuldig was bekeken en dat ze wel degelijk die risico’s in de hand zouden kunnen houden. Dan zeiden ze dat zij het risico wel zouden nemen, want zij wisten wel hoe het moest.”

Hebt u de indruk gekregen dat de projectorganisatie zich bij de start van de werkzaamheden voldoende had omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie?

De heer Kieft: “Dat was onvoldoende.” (..) “Die organisatie ging gewoon over, in precies dezelfde samenstelling. Van ontwerp- en voorbereidingsorganisatie naar een uitvoeringsorganisatie.”

3.2.2. Het perspectief van de bestuurder tot 2002

In de periode 1994 – 1998 is de heer Bakker verantwoordelijk als wethouder. Hij benadrukt de rationele keuzes die in die periode zijn gemaakt. Daarbij hebben technische adviezen steeds een belangrijke rol vervuld:

“Ik ben tot de overtuiging gekomen dat het voor een stad als Amsterdam, die dichtslibt qua autogebruik, van belang is dat mensen

onder de grond vervoerd kunnen worden. In de eerste plaats qua milieu. Let wel, de prognose is dat deze lijn 200.000 mensen per dag ondergronds vervoert. Er zijn mogelijkheden de mensen snel te vervoeren. Het zorgt voor een enorme ontsluiting en openstelling van Amsterdam-Noord. Je gaat niet alleen van Noord naar Zuid, maar het kan ook omgekeerd. Het geeft enorme ontwikkelingsmogelijkheden aan Amsterdam en qua milieu is het van groot belang.”

De heer Bakker richt zich vooral ook op commitment bij andere bestuurslagen:

“We hebben er vaak in de raadscommissie over gesproken. De raad heeft op belangrijke momenten uitspraken gedaan. De moeilijkheid bij de verandering van keuze was natuurlijk of het technisch mogelijk was. Toen ze met de variant kwamen dat het onder elkaar kon, dun en lang noemden we dat in die tijd, en dat het mogelijk was zonder te slopen, toen hebben we dat serieus bekeken en dat bleek mogelijk. Dat is ook besproken met de mensen van het Rijk en van Rijkswaterstaat. Met name Rijkswaterstaat Noord-Holland, de HID zelf, heeft er zich behoorlijk mee bemoeid en die zijn er ook mee akkoord gegaan.”

In de periode 1994-1998 zijn wijzigingen in de oorspronkelijke plannen doorgevoerd die tot stijging van kosten en risico's zouden leiden. Daarover zegt de heer Bakker:

“Ik heb kennisgenomen van het feit dat het duurder zou worden. Of het nou een risico was, dat durf ik niet meer te zeggen. Maar dat het meer zou worden als we zouden kiezen voor een ander tracé, dat was duidelijk. Daarvoor heb ik toen wel gekozen en daarvoor zijn we in onderhandeling gegaan met het Rijk. En we hebben laten bekijken of het kon zonder te slopen.”

Over de opstelling van en de verhouding met het Rijk is oud wethouder Bakker positief:

“Als een minister je mededeelt dat het Rijk voor ruim € 900 miljoen meedoet in een project dat het zo belangrijk vindt, niet alleen voor Amsterdam maar ook voor de hele regio, dan is dat zeker. We waren er ontzettend blij mee. Daarna is er nog wel een keer gesputterd in de Kamer, of er wel zoveel geld naar Amsterdam toe moest. We hebben aan alle kanten ons best gedaan om politiek Den Haag daarin mee te krijgen. Dat is uiteindelijk gelukt. Dat was voor mij een hard gegeven.”

Voor de heer Bakker was het verder brengen van de besluitvorming het belangrijkste thema:

“Ik heb mijn gedachten over veel dingen laten gaan in die tijd. Maar in de tijd dat ik bezig was met de Noord-Zuidlijn, was ik bezig om voor elkaar te krijgen dat de gemeenteraad van Amsterdam een besluit zou nemen om een Noord-Zuidlijn aan te leggen. En met dat het een referendum besluit zou zijn. En dat het hopelijk niet weggestemd zou gaan worden. Dat was mijn uitgangspunt.”

De overtuiging van de bestuurder is dat de toekomst de juistheid van het besluit zal bewijzen:

“De waardering voor de lijn zal er pas komen op het moment dat hij rijdt en vooral wanneer hij dan een dag uit zou vallen.”

Mevrouw Van Pinxteren, raadslid van 2002-2010, is net in de Raad gekomen als de behandeling van het go-besluit is geagendeerd. Hoewel haar partij groot voorstander is van uitbreiding van openbaar vervoer in de stad komt zij tot de slotsom dat zij het voorstel niet kan steunen vanwege de financiële risico's. Zij zegt:

“We hadden sterk de indruk dat er alleen maar gestuurd was vanuit de gedachte: meer budget is er niet, dus hoe dan ook moest onder uitgekomen worden. Bij de risico's hadden we twijfels. Wij zeiden, dat was onze slotconclusie: “Dit is op deze manier niet iets waar we met vertrouwen aan kunnen beginnen. Dit gaat een te zwaar risico voor de stad worden en dan kunnen wij in deze stad het geld, wat we ook voor andere belangrijke zaken willen uitgeven, niet meer daaraan uitgeven,

omdat dat naar die Noord-Zuidlijn moet.” En dat was niet de bedoeling.”

(..) “Ik heb toen, maar zeker in de afgelopen jaren, steeds meer het beeld gekregen dat er een boodschap is gegeven vanuit het college of vanuit de wethouder, richting het projectbureau, die kort samengevat neerkwam op: ”Hoe jullie het doen, kan me niet schelen, maar het moet onder dat bedrag blijven.” Ik denk dat als je die boodschap afgeeft, maar ik weet dus niet of dat gebeurd is, maar ik kon het me zomaar voorstellen, je dan in elk geval niet voorkomt dat er creatief wordt omgegaan met de mogelijkheden om dingen misschien weg te schuiven en uit te komen op dat bedrag. Ook al zou dat door deskundigen misschien niet als verstandig worden gezien.”

De heer Flos is eveneens raadslid in de periode 2002-2010. Gevraagd naar wat de belangrijkste thema's waren voor het go-besluit in 2002 zegt hij:

“Dat ging over velerlei thema's. Over bouwtechnische risico's waar sommigen nog vraagtekens bij zetten; over de veiligheid van de Noord-Zuidlijn: het safe havenconcept, in hoeverre dat voldoende uitgekristalliseerd was; en met name natuurlijk ook over allerlei financiële risico's die zich uitspanden van pure bouwrisico's tot verzekeringen, tot indexrisico's en dergelijke. En de specifieke stand van de contracten, of de contracten gereed waren om ondertekend te worden.”

Mevrouw Netelenbos is minister van 1998 tot 2002 en was betrokken bij de onderhandeling. Zij legt uit dat het Rijk ten tijde van de onderhandeling niet anders kon dan een eenmalige subsidie verstrekken. De normale regeling 95/5 kon niet vanwege MIT, waarin alle budgetten tot 2010 belegd waren.

“Dat Amsterdam daar zijn keuzes in moest maken, want wij konden niet anders. Het geld was tot 2010 verdeeld over heel Nederland. En dat was het dan dus. We hadden ook onze lessen wel geleerd met

betrekking tot andere grote projecten, dat kwam er dus nog bij. Dus dat maakt ook dat het de keuze was voor Amsterdam dat het de subsidieaanvraag op deze wijze gehonoreerd kreeg, of niet. En wat mij betreft was dat ook heel helder. Wij konden niet via een soort opneemfinanciering dit project ingaan, want het MIT stond dat niet toe. En daarnaast was het ook nog zo dat Amsterdam zelf het bouwheerschap op zich wilde nemen, dus zelf het project managen en dat is dus best een enorme klus. Daar werd door Rijkswaterstaat bij mij aan tafel wel gezegd dat het niet een simpele opgave was. Maar u kunt zich voorstellen dat als een ander het projectmanagement gaat doen, en jij moet betalen bij overschrijdingen, dat zo niet werkt. En dat maakte dat wij des te meer overtuigd waren van het feit dat het goed was om een lump sum te geven met het afkopen van het risico en daardoor ook het niet meer mogelijk te maken dat aan het einde van de rit bij overschrijdingen, dat gecompenseerd zou worden in zo'n verdeelsleutel 95/5.”

Even later komt iets van het attitude-aspect naar voren, hoe ‘Den Haag’ kijkt naar Amsterdam:

“U kunt zich voorstellen dat als het Rijk of ikzelf tegen Amsterdammers zouden zeggen dat ze dat niet zouden kunnen, Amsterdammers het daar niet mee eens zouden zijn geweest. Ze waren zeer overtuigd dat ze het zelf wilden doen, dat ze het projectmanagement op zich zouden nemen en dat een stad van deze omvang dat ook aan zou kunnen, en wij zijn uitgegaan van dat gegeven. Ik heb ze dus niet in alle toonaarden overtuigd dat het anders zou moeten zijn. Daarnaast was het ook zo dat Rijkswaterstaat zijn handen wel vol had aan andere grote projecten. Maar dat neemt niet weg dat als een ander managet bij een dergelijke grote opgave, je niet als Rijk de gevolgen van wel of niet goed management moet compenseren.”

Over de zin van de lijn zegt mevrouw Netelenbos steeds overtuigd te

zijn geweest met de volgende motivering:

“Ja. Ik heb vaak gezegd, ook in de Tweede Kamer, dat ik het belangrijk vind dat een grote stad een goed systeem heeft van openbaar vervoer. En dat er, gezien het traject, al zoveel openbaar vervoer bovengronds is, dat er niks meer bij kon. Dat het heel logisch was dat er ondergronds iets moest worden ontwikkeld. Ik heb dat altijd verdedigd.”

De heer Köhler is wethouder van 1998 tot 2003. Hij vertelt dat het enthousiasme bij het Rijk en in de Tweede Kamer voor de lijn niet hoog was.

“De voordelen, versterking van de ruimtelijke structuur van Amsterdam en daarmee ook voor de economische structuur, daar werd van Rijkszijde niet op afgedongen. Dat was juist de reden waarom al eerder door de minister-president gezegd was dat het in principe een goede zaak was. Maar bij Verkeer en Waterstaat werden dit soort subsidieaanvragen met een zekere objectiviteit beoordeeld en dan kijkt men naar de nieuwe openbare infrastructuur en hoeveel extra vervoer dat zal opleveren of hoeveel beter vervoer het zal opleveren. Passen de kosten van de investering die daar tegenover staan?

Kunt u iets meer zeggen over waar hun twijfels zaten?

“De voorspelling voor de Noord-Zuidlijn vergeleken met de situatie waarin er nog geen Noord-Zuidlijn ligt, levert maar een gering aantal extra OV-reizigers op. Men moet wel een hele hoge investering doen. Ook de winst op de exploitatie, dat je het vervoer wat makkelijker onder de grond kunt afwikkelen, staat in geen verhouding tot de hoge investeringsbedragen. Daar zat allemaal de winst niet en daarom kwam dat niet zo goed uit modellen. Doorslaggevend argument voor het vervoer was met de verwachte groei van het OV in Amsterdam, ook de komende decennia en het vorige decennium, dat het dan niet meer goed mogelijk zou zijn om bovengronds, ook niet via trambanen, dat

OV goed af te wikkelen. Dat wilden we wel, ook omdat Amsterdam er niet op gebouwd is dat allemaal per auto te doen. Dus om dat groeiende OV goed te kunnen afwikkelen, om geen verslechtering van het OV in Amsterdam te krijgen, had die Noord-Zuidlijn een grote toegevoegde waarde. En dat was ook mijn standpunt. Het was eigenlijk de enige toegevoegde waarde vanuit OV-standpunt.”

De wethouder komt tot de conclusie dat de enige toegevoegde waarde van de lijn lag in de wens het groeiende openbaar vervoer te kunnen afwikkelen.

De ambtelijke onderhandelaars van het Rijk waren volgens Köhler steeds aan het kijken of de subsidie niet lager kon:

“Wij hadden bijvoorbeeld onze ramingen die oorspronkelijk uit 1996 dateerden met de inflatie verhoogd en op die berekening kon het Rijk niet zo veel afdingen. Maar dan verzoon het Rijk een post, waarvan het zei dat er bij die aanleg van de Noord-Zuidlijn ook een aantal financiële voordelen voor de gemeente tegenover stond. Daar zette het dan een aftrekpost voor neer en uiteindelijk had het Rijk zoveel aftrekposten bij elkaar, 420 miljoen gulden. Dat staat overigens allemaal voorgerekend in de brief die minister Netelenbos toen naar de Tweede Kamer heeft gestuurd in oktober 1999.”

In de periode van 2000 tot 2004 is de heer Dales wethouder van financiën. In de fase van besluitvorming voor 2002 was hij portefeuillehouder voor de Noord-Zuidlijn. Het ging uiteindelijk om de vraag of het project verantwoord was:

“Maar de vraag die wij ons gesteld hebben, ook in B&W, is: is dit verantwoord? Kunnen wij dat bestuurlijk voor onze rekening nemen? Dat heb ik gedaan. Dat heeft het bestuurlijk team gedaan. Dat heeft vervolgens B&W gedaan. En de gemeenteraad van Amsterdam heeft dat ook gedaan. Want op 9 oktober 2002 is dit ook uitgebreid bediscussieerd.”

Over de verantwoordelijkheid voor financiën zegt de heer Dales:

“Ik vond Financiën uitstekend. Niet alleen de directeur, de adjunct-directeur, maar ook de medewerkers die er echt bovenop zaten. Maar zij hebben natuurlijk wel, waar het gaat over het project Noord-Zuidlijn, te maken met informatievoorziening vanuit het projectbureau en ook vanuit de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer waar het projectbureau onder ressorteerde. Uiteindelijk lag de budgetverantwoordelijkheid voor de Noord-Zuidlijn natuurlijk niet bij Financiën. Het is niet zo als je het woord Financiën hoort, dat ze dan verantwoordelijk zijn voor alles wat over geld gaat. Datzelfde geldt ook voor de wethouder Financiën. Dat ligt bij DIVV c.q. het projectbureau. Daar ligt die verantwoordelijkheid om dat goed te doen. Zij hebben ook de verantwoordelijkheid om alle informatie die relevant is aan Financiën te verstrekken.”

(..) “Dus dat beeld dat zij niet helemaal aangehaakt waren of dat zij niet alle informatie kregen, herken ik niet.”

De heer Halbertsma is raadslid in de periode van 1998 tot 2005. Over de opstelling van het Rijk met betrekking tot de lump sum subsidie zegt hij:

“Ik vond het zeer verbazend, omdat het van een minister kwam die van een partij is die zegt dat de sterkste schouders de hoogste lasten moeten dragen, om nu te zien dat de kleinere partij – de gemeente – ineens het grootste of het hele risico voor zijn rekening moest nemen en daar compensatie voor ontving. Wij hebben daar tegen- gesputterd. Ik heb daar van alles van gedacht, alleen het was ook een hele premature fase.”

(..)

“Wat mij wel opviel, wij hebben gesputterd. We hebben gevraagd of er nog enige ruimte was om dit terug te draaien, maar het was een fait accompli. Het was dit of stikken en geen lijn.”

De verhouding met het Rijk is hiermee wat anders geschetst dan vanuit mevrouw Netelenbos.

Over het proces van besluitvorming zegt de heer Halbertsma dat men steeds zocht naar een manier om door te kunnen gaan:

“..als coalitiepartij hebben we gezegd dat we wilden proberen onze bijdrage te leveren om dat proces wel in de goede richting te sturen. Dus één moment dat er is gezegd: gaan we door of gaan we niet door – in werkelijkheid is dat er niet geweest. We hebben altijd naar besluitvorming toegewerkt waar we zeggen: onder welke condities kunnen we voort.”

Dit typeert de modus waarin men verkeerde. We willen iets en dan gaan we ook door.

Over de verschillende rollen is het beeld van de fractievoorzitter van de grootste partij duidelijk:

“Voor de financiële kant van de zaak ben ik er altijd vanuit gegaan dat concern Financiën of de wethouder Financiën – dat was een tijdlang dezelfde – dat voor zijn rekening nam. Voor de technische kant moet ik u eerlijk gezegd het antwoord schuldig blijven. Ik weet wel dat er altijd rond het projectbureau een grote hoeveelheid adviseurs cirkelde, maar of die echt een onafhankelijke rol hadden weet ik niet.”

En had u de indruk – teruggaand naar het begin – dat bij het accepteren van die lump sum de gemeente Amsterdam een project als de Noord-Zuidlijn aan zou kunnen?

“Het is mijn indruk dat niet alleen op dat moment, maar tijdens het hele proces, de gemeente zich die vraag niet of volstrekt onvoldoende gesteld heeft.”

De heer Halbertsma bezit informatie vanuit zijn andere functie die van belang is voor de afwegingen die de raad moet maken:

“Daarnaast had ik door mijn werkzaamheden als directeur van een investeringsmaatschappij zelf veel contact met bouwbedrijven. Wat mij niet geruststelde, was dat die mij zo nu en dan mededelingen deden

over die contractonderhandelingen waarvan ik dacht: dat moeten we toch weten. Dat was wel bloedlink, nou ja bloedlink, ik moest op eieren lopen. Want ik zat hier natuurlijk als raadslid, als kopende partij. En neemt u maar van mij aan dat de aannemers die mij mededelingen deden, dat ook niet zonder bijbedoelingen lieten weten. Dat hele proces liep niet goed, dat bleek ook voor de buitenwereld. Maar door de informatie die ik had, dacht ik ook – zonder me er meteen mee te willen bemoeien – voortdurend: gemeente, ben je wel op de goede weg?”

De signalen die de heer Halbertsma ontving wezen uit dat de kosten veel hoger zouden zijn dan geraamd. Op de vraag:

Dacht u dat dit soort signalen ook bij de wethouder bekend waren? antwoordt hij:

“Ik mag dat aannemen. Ik neem aan dat over de manier van aanbesteden nagedacht is. Over de techniek hebben de disputen gedeeltelijk op straat gelegen, dus daar weet ik het zeker van. Dus ik mag aannemen dat erover nagedacht is. In ieder geval is op een goed moment besloten het aanbestedingsproces heel anders in te richten.”

In het verkiezingsjaar 2002 is de context in de visie van de heer Halbertsma:

“Het was verkiezingstijd. We hadden te maken met de VVD landelijk die de Noord-Zuidlijn helemaal niet zo nodig vond. En ik herinner me dat in die tijd de eerste man van de VVD, de heer Dales, zei dat we het voor 132 miljoen konden doen, anders ging het feest niet door.”

De heer Bijlsma is raadslid in de periode van 1994 tot 2006. Hij was woordvoerder van de grootste raadsfractie gedurende het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot het go-besluit in 2002. Hij heeft gedurende dat proces talloze vragen aan het college gesteld. Daarover zegt hij:

“Laat ik het zo zeggen, als je achteraf kijkt, heb ik me de vraag wel eens gesteld of ik al die vragen wel had moeten stellen. Natuurlijk

moet uiteindelijk het college zo helder zijn dat het glashelder voor de raad is wat voorligt. In 1998 en ook in 2000, toen we nog onder wethouder Köhler vielen wat betreft de Noord-Zuidlijn, had ik regelmatig het gevoel dat we op het allerlaatste moment via een soort *pressure cooker* nog stukken kregen en dat je als raad eigenlijk als een soort stempelmachine fungeerde.”

Opmerkelijk is dat ondanks het langdurige proces er toch telkens sprake lijkt te zijn van tijdsdruk. Dat blijkt uit de volgende toelichting van de heer Bijlsma:

“Als ik kijk naar de situatie in 2002, dan zou aanvankelijk de besluitvorming plaatsvinden in de raadsvergadering van juni. Heel duidelijk was toen dat lang niet alle gegevens voldoende op tafel lagen. Dus toen is de behandeling daarvan, omdat er nog allerlei onderhandelingen liepen, ook uitgesteld naar september.”

“Ik had het al tot 9 oktober weten uit te stellen. Het probleem was alleen dat op 7 november allerlei contracten verliepen, dat wil zeggen van de geldingsduur van allerlei contracten die men inmiddels had gesloten. Dan moest daarover opnieuw worden onderhandeld. Dus wat dat betreft zaten we met een soort deadline die extra veel geld zou kosten op het moment dat men al die onderhandelingen opnieuw moest gaan openen. Dus dat was het probleem.”

Een als het ware door de gemeente zelf veroorzaakte deadline.

In de raad die in maart dat jaar geïnstalleerd werd, was de heer Bijlsma praktisch de enige die de historie kende. Hij schetst in dat licht:

“We hebben ons met name geconcentreerd op de financiële aspecten en vooral op de risico’s, aangezien het voor de gemeente – omdat het Rijk ons met een vast budget had opgezegd, zal ik maar zeggen – natuurlijk heel belangrijk was om daarin inzicht te krijgen. Want alles wat daar overheen ging, zou voor rekening van de gemeente zijn.”

Over de financiële ramingen zegt de heer Bijlsma:

“Op een gegeven moment was het hele rijtje van die 25 factoren doorgenomen. Ik lig niet vaak wakker, maar ik heb toch een of twee nachten wakker gelegen, omdat ik dacht dat wij in die heel grote bestekken en contracten, dat zijn zulke stapels, geen enkel inzicht hebben. Hoe kunnen we nu weten of dat juist is geraamd? Heeft men niet een bedrag in zijn hoofd en werkt men daar niet naartoe?”

De heer Bijlsma zal uiteindelijk instemmen, ondanks dat deze twijfel niet is weggenomen.

Van 1994 tot 2006 is de heer Pacquay lid van de gemeenteraad. Hij ziet het project in de eerste plaats als een prestigeproject. Na een opsomming van argumenten die tegen de aanleg werden aangevoerd zegt hij:

“Een laatste, heel belangrijk punt: er zijn natuurlijk een aantal projecten aan vooraf gegaan, onder andere de tramtunnel in Den Haag, de Stopera hier in Amsterdam die overigens niet zo omvangrijk was en we hebben de HSL. Dat soort projecten lieten toch allemaal zien dat ofwel de overheid niet kan rekenen ofwel zij kan wel rekenen, maar het wordt toch altijd veel duurder dan je in je stoutste dromen kunt veronderstellen. Tegen die achtergrond hebben wij altijd gekeken naar de Noord-Zuidlijn. Dat is eigenlijk ook de reden waarom in ieder geval ik, maar dat geldt voor het grootste deel van mijn fractie, zich voortdurend verzet heeft tegen de Noord-Zuidlijn. Temeer ook nog omdat, als ik het mij goed herinner, het erom ging het vervoersprobleem op te lossen en wij hadden het idee dat dit probleem ook op een andere manier was op te lossen.”

Naar aanleiding van de lump sum afspraak die gemaakt is met het Rijk volgt de vraag:

Zegt u daarmee ook met zoveel woorden dat het Rijk als het ware het project overdroeg aan Amsterdam en dat Amsterdam dan maar moest zien waar zij uitkwam?

De heer Paquay: “Dat gevoel had ik wel een beetje.”

En vertrouwde u uw stad daarin of niet?

“Nee.”

Op de vraag *Kunt u misschien uitleggen waarom niet?* verwoordt de heer Paquay wat veel mensen in de stad kunnen invoelen:

“Omdat een stad als Amsterdam, met alle projecten die ik in het begin noemde en die ook allemaal uit de hand gelopen waren, daar eigenlijk niet echt iets van leerde. Ik kan me herinneren uit commissievergaderingen dat ik vroeg aan de wethouder of hij goed kon onderhandelen. Waarom ik dat vroeg weet ik niet meer, maar dan ging het ook over dat soort bedragen en over afspraken die gemaakt worden en dan keek je daar naar en dacht je: “Nou nou, moeten we het hiermee gaan doen?” Ik had daar dus gewoon niet veel vertrouwen in gezien de hele voorgeschiedenis van het project en de problemen die we hier in Amsterdam met ondergronds bouwen volgens deskundigen mogelijk zouden tegenkomen. Je boort ook nog door een stad heen waar huizen staan van 700 à 800 jaar oud. Ik ben geen deskundige, maar mijn theewater zei dat dit niet goed was.”

De heer Stadig is wethouder van 1999 tot 2006. Hij zegt:

“Achteraf gezien had dat natuurlijk beter moeten gebeuren, maar achteraf weten we alles het beste. Achteraf kunnen we natuurlijk constateren dat er veel meer risico's waren dan we ons in het begin gerealiseerd hebben en dat de beheersing van deze risico's te wensen over heeft gelaten. Dat is gewoon zo.”

De gemeente accepteert vrij makkelijk dat het Rijk geen risico wil dragen. De heer Stadig schets de context van de gemeente als volgt:

“U moet zich voorstellen dat we in de jaren 1999/2000 hier zo ongeveer de Gouden Eeuw beleefden. Er was nog tamelijk veel rijkssubsidie voor het stadsvernieuwingsfonds en zelfs voor de woningbouw. Tegelijkertijd trok de kantorenmarkt enorm aan waardoor er grote bedragen uit de grondexploitaties van de

kantorengeschieden beschikbaar kwamen. We hadden de meevaller van de precario die heel veel geld opleverde. Dat geld kwam allemaal in die tijd beschikbaar. Het zou me daarom niet verbazen als we dat toen meegewogen hebben en gezegd hebben: we moeten het maar doen, we kunnen het ook doen, ook omdat we over allerlei deskundigen beschikken. Wij allemaal wilden de lijn ook heel graag.”

De aanbesteding verliep moeizaam, maar toch volgt er geen heroverweging. Stadig daarover:

“Vlak voor het go-/no go-besluit is de vraag: “doorgaan of niet?” niet meer expliciet aan de orde geweest.”

(..)

“We zaten toen in een heel moeilijke positie omdat de aanbestedingen waren mislukt. De vraag was: wat nu? Bij zulke grote projecten is het altijd verstandig om even na te denken en je af te vragen: stel dat we het niet doen? Wat gebeurt er dan? Je kunt namelijk ook in een soort tunnelvisie terechtkomen. Onze conclusie was overigens: we willen de lijn heel graag, dus we zetten door. De vraag stellen en er even over nadenken, vind ik alleen maar verstandig.”

Er even over nadenken. De indruk uit het citaat is dat dit maar heel eventjes is geweest vooral in het licht van ‘we wilden de lijn heel graag.’

Voor het go-besluit speelde als argument mee dat er al zoveel uitgaven gedaan waren. De heer Stadig: “Theoretisch gezien moet je zeggen dat al het geld dat al is uitgegeven weg is. Dat is jammer. We houden er geen rekening mee en we kijken alleen nog maar naar de kosten en baten die nog op ons afkomen die we tegen elkaar moeten afwegen. Strikt genomen moet je de uitgaven die al gedaan zijn negeren. Ik spreek nu als econoom over een investeringsbeslissing.”

Volgens becijferingen zou tot dat moment circa 135 miljoen gulden zijn uitgegeven in het voortraject.

De heer Stadig: “Het komt wel eens vaker voor, ja. Het is wel eens vaker voorgekomen dat ik van een project dacht: dat zal niet lukken voor dat geld, maar we zien wel.”

Ook de heer Stadig accepteert op voorhand de mogelijkheid dat er meer geld nodig zal blijken te zijn.

De heer Cohen is als burgemeester voorzitter van de raad als het go-besluit wordt genomen. In de moeizame voorbereidingsfase komt wethouder Dales naar hem toe om te vertellen dat het gaat lukken:

De heer Cohen: “Ik was dus buitengewoon blij toen wethouder Dales op een gegeven ogenblik tegen mij zei: ik denk dat we het gaan redden.”

In juni 2002 neemt het college het besluit tot aanleg, onder voorbehoud van goedkeuring van de raad. Ondertussen heeft de enquêtecommissie van mensen zoals oud-wethouder Stadig, raadslid Halbertsma en raadslid Bijlsma, begrepen dat zij toen al het idee hadden dat de lijn duurder ging worden. Kwamen deze signalen ook u destijds ter ore?

De heer Cohen: “Nee.”

Uw antwoord is heel helder, maar toch wil ik hier nog even op doorvragen. Over de post onvoorzien is ook al veel gesproken, 4% of net hoe je er tegenaan kijkt 9%, maar is die post uitgebreid bediscussieerd in het college?

De heer Cohen: “Ik kan me dat niet herinneren en dat past ook in wat ik u verteld heb hoe het er in het algemeen in het college aan toe gaat. We hebben daar ongetwijfeld de zaken besproken en ongetwijfeld zijn de woorden ‘krap maar verantwoord’ aan de orde gekomen. Wethouder Dales heeft daar ook van gezegd dat hij zich daar een en andermaal van vergewist heeft. Dat hij ook nog eens uitdrukkelijk aan de directeur heeft gevraagd hoe dat zit. Hij heeft ook gezegd dat hij dat op schrift had. Dat zijn allemaal elementen die ook een rol hebben

gespeeld bij het nemen van het besluit in het college en het doorzenden daarvan ter besluitvorming naar de gemeenteraad.”

Maar de vraag die dan bij ons opkomt, is hoe dat dan gaat in het college rondom dat go-besluit. Is er op dat moment overwogen, ook omwille van de kwaliteit van de besluitvorming en het besluit dat voorligt om nog een externe check te doen op het financiële deel, juist omdat het ook zo’n groot financieel risico voor Amsterdam inhield met die nieuwe financieringsmethode?

De heer Cohen: “Ik kan mij dat zelf niet herinneren. En ik weet ook niet of dat in het bestuurlijk team aan de orde is geweest. Wat ik wel weet, in ieder geval wat mijzelf betreft, na de moeizame aanbestedingsrondes die er geweest waren, dat ik blij was dat we in een situatie verkeerden waarin het mogelijk was om met het project te starten.”

Daaruit spreekt toch wel een zekere mate van gerichtheid op ‘doen’ en niet op nog eens heroverwegen. In een ander interview zegt de heer Cohen:

“Je moet je van tevoren afvragen: wat vraagt dat nou zo’n project? Waar we ook nooit goed in zijn is dat je je verslikt in de kosten. Dat komt ook omdat men zegt ‘dat vind ik te duur, dat doe ik niet’, als je de werkelijke kosten calculeert. Dat is een les die al 100.000 keer geleerd is. We zijn daar niet goed in. Je zit dan aan de lage kant, dan komt er ook een business case waarvan je net doet alsof die sluitend is. Kijk naar de Noord-Zuidlijn dat is er in het groot ook weer eentje.”

Je zou je kunnen afvragen moeten we niet een checklist toepassen die je kan afvinken?

“Ja misschien wel. Waarom hebben we dat niet gedaan? Hebben we dat niet gedaan omdat we dachten ‘dan komt het er niet’?”

De kunst is om er iets van te leren.

Dat is zo. Met dit gebouw waar we zitten, de Stopera, daar is precies hetzelfde gebeurd. Daar zijn uitvoerige studies over gemaakt. Die zijn expres gemaakt om ervan te leren.

Dat is een frustratie, waarom zijn we daar zo slecht in?

Dat vind ik een interessant onderwerp: waarom leren we daar niet van? *Hoe belangrijk is de historie van de organisatie en de stad? De stad heeft een aantal kenmerkende eigenschappen. Bijvoorbeeld is bijna iedereen die hier werkt er trots op hier te werken. Dat heeft kennelijk iets extra's.*

“Dat is de vraag ‘Wat is het DNA van Amsterdam?’ . Dat is er en dat is belangrijk. Het DNA van de gemeente is veel minder belangrijk. Als gemeente hebben we niet zo’n geweldige naam. De stad, iedereen valt daar gewoon voor. Het is een stad waar zo ontzettend veel mogelijk is. Dat je talenten, ongeacht de soort en het type, hier tot ontplooiing kunt brengen. Dat hangt samen met de tolerantie en in zekere zin ook de arrogantie. Hier kan het. En iedereen vindt het nog mooi ook. Dat straalt ook door in het gemeentelijk apparaat. Iedereen lult mee over van alles. Dat is op zichzelf niet bevorderlijk voor het tot uitvoering brengen. Allemaal eigenwijs genoeg om te vertellen dat ze gelijk hebben.”

Zit dat in het DNA van de stad?

“Dat zou me niet verbazen. Het vrijheidsgevoel ja, dat is ook zo plezierig toch? Iedereen die zich vrij voelt en dus het gevoel heeft dat zijn opinie en standpunt belangrijk is en een rol meespeelt.”

Maakt dat ook het interveniëren in formele zin terughoudend?

“Dat weet ik niet. Nou misschien hangt het er wel een beetje mee samen. Het is wel een beetje aan het veranderen. Interventies moeten gebaseerd zijn op inhoudelijke autoriteit om effect te hebben. Dat hangt samen met het vrijheidsgevoel. Wanneer luister je naar iemand? Als je echt overtuigd bent.”

Dat hoeft niet uniek voor Amsterdam te zijn.

Dat kan best, maar het is in Amsterdam wel heel sterk, dat denk ik wel.

Als je een gemeenschappelijk besluit hebt wil dat nog niet zeggen dat iedereen het gaat doen.

“Dat klopt, voortdurend moet je er bovenop blijven zitten. Daar zijn we niet sterk in. Het klopt dat we vooral in de actualiteit werken. Bij het begin van dit College hebben we gezegd dat we ons moeten concentreren op de uitvoering en hebben we afgesproken iedere week een uur uitvoering te doen. Dan zie je dat dat in de loop van de tijd toch een beetje aan het verslonzen is. Dat je dan toch tot de conclusie komt dat we er onvoldoende in slagen om dingen die we belangrijk vinden werkelijk effect te laten hebben.”

Zou het helpen om iets in de trant van Blair te doen, met veel wekelijkse cijfermatige informatie?

“Ik ben daar niet zo kapot van, die ‘targets’ die je er in maakt. Het is voor een deel gekunsteld. Dan probeer je te mikken op cijfers die er toe doen. Dan zit je er toch vaak net weer naast. Geven die doelstellingen werkelijk weer waar het je om gaat? Dat is de vraag. In een aantal gevallen lukt het niet om het SMART te maken. Dan probeer je dat toch. Dan zit iedereen te kijken met een oog van ‘tsja wat moeten we daarmee..’”

Wat dan wel?

“Daar ga jij op promoveren...”

De heer Dales is wethouder ten tijde van de besluitvorming in 2002. Hij heeft de opdracht om het tot een besluit te brengen. In zijn visie gaat het er in de eerste plaats om dát er een besluit wordt genomen:

“Ik ken mezelf goed genoeg. Als besluiten zijn genomen begin ik mijn belangstelling heel snel te verliezen.”

Zo snel?

“Ja. Ik herinner mij goed 9 oktober 2002 het besluit over de Noord-Zuidlijn, de volgende dag was ik er klaar mee.”

Wat is het mooiste moment?

“Het definitieve ‘Ja’ in de Gemeenteraad. Dat is mijn bestuurlijke rol. Het ging met pijn en moeite door het referendum, meer tegenstanders dan voorstanders, maar een te lage opkomst, en met 1 stem verschil door de Raad. Ik heb nog een handtekening gezet onder de contracten met de bijbehorende partijen. Dat was zo’n beetje mijn laatste daad, daarna heb ik me er nooit meer mee bemoeid.

De Noord-Zuidlijn is daar ook een voorbeeld van. De weg naar die oktobervergadering vond ik fantastisch, was bestuurlijk spannend, een lastig proces, nou dat lukt dan en de volgende dag was ik het echt kwijt. Ik heb me er daarna nog alleen maar zijdelings mee bemoeid.”

Is in het traject van besluitvorming een bewuste keuze gemaakt voor de wijze waarop? De focus was dat er een besluit moest komen?

“Voor mij was het dat ik er heilig van overtuigd was dat het nuttig en noodzakelijk is. De inhoudelijke overtuiging van de betekenis op langere termijn van deze verbetering van het openbaar vervoer in de stad. Dit moet gewoon. Anders zou ik het nooit zo hebben kunnen verdedigen.

Het gaat niet om een snellere verbinding, dat is de crux helemaal niet, maar dat je een hoogwaardige, goede verbinding hebt, die je kunt doortrekken in de regio. Dat heeft te maken met de ontwikkeling van Noord en van de Zuidas. Dat zijn de belangrijkste ingrediënten. De omgevingsvervuiling van die tram, de bereikbaarheid van de binnenstad, er moeten steeds meer trams komen om de vervoersvraag te accomoderen, wat denk ik uiteindelijk niet meer kan.

Dat heeft erg meegespeeld, de kwaliteit van de openbare ruimte gaat aanzienlijk beter worden.

Dat liep al jaren.

Ja, er was helemaal geen weg meer terug. Ik geloofde er heel erg in. Na het vertrek van Frank Köhler kwam de Noord-Zuidlijn bij mij. Niet tot mijn ongenoegen want ik was een ‘believer’. Het principebesluit was al 6 jaar oud. De lump sum was er al. Er was al heel veel gebeurd. Technische rapporten waren er al in 1988.

Het was een uitgelezen moment om het tot een einde te brengen?

Het heeft op veel momenten bedreigd dat het zou sneuvelen. Bij mij kwam het heel erg uit de inhoud. Ik ben er trots op dat dat gelukt is, om het niet te laten sneuvelen.”

Over de typisch Amsterdamse kant van het verhaal zegt hij:

“De bestuurders en ook de uitvoerenden hebben een hoge mate van zelfbewustzijn. Zijn heel erg trots op wat ze doen, het is allemaal het beste en het mooiste. Er zit een forse dosis arrogantie in, waar ik zelf ook aan meegedaan heb. Dat vind je ook nergens in Nederland.

Dat vertaalt zich ook in een bepaald soort gedrag, iedereen komt naar ons toe, we hoeven nergens voor te sjouwen. Het is ook een bestuurlijke attitude die anders is dan elders. Draagvlak zoeken is niet iets dat Amsterdamse bestuurders in de genen zit.”

Zit dat meer in het DNA van de stad dan in de organisatie?

Ja, die onstuimige hindermacht (dat mag, daar moet je bestuurlijk mee kunnen leven) hangt samen met het soort mensen dat in Amsterdam woont. Veel hoogopgeleide, creatieve geesten. In Rotterdam is de intellectuele power veel minder. Men is in Amsterdam niet erg onder de indruk van het bestuurlijk niveau. Dat zijn heel andere verhoudingen. Dat maakt het een bijzondere enclave. Het is interessant maar wel bijzonder.”

En over de toekomstverwachting:

“Ik voorspel dat als de trein allang rijdt, mensen nog steeds bezig zijn met procederen. Het is absurd hoe groot de hindermacht in Amsterdam is. Ik denk niet dat de hindermacht ergens zo groot is als in Amsterdam.”

3.2 3. Het perspectief van de ambtenaar tot 2002

De heer Boer is als bestuursadviseur betrokken bij de voorbereidingen van het project vanaf eind jaren '80 tot oktober 2002. In die periode treedt hij op in verschillende rollen. In de jaren 1994-1996 volgde hij het project op afstand vanuit het Bureau Ruimtelijke strategie dat ook

andere grote projecten kritisch volgde. Wanneer de heer Boer in 1996 secretaris wordt voor het project is er geen opvolging van zijn rol op afstand.

“Ik ben toen van rol op afstand naar rechtstreeks betrokken gegaan en eigenlijk is die rol op afstand daarna niet meer vervuld.”

“Je hebt in een project met deze complexiteit natuurlijk ook behoefte aan lieden die het project wat meer op afstand volgen. Die rol is vanaf dat moment niet meer vervuld. Althans, even voor de goede orde, niet binnen de Bestuursdienst.”

Als in 1997 de nieuwe dienst IVV wordt gevormd gaat het projectbureau daar onder vallen. Daarover zegt de heer Boer:

“In die tijd is het projectbureau overgegaan naar IVV en dat ging niet gemakkelijk. Dat projectbureau had vrij zelfstandig geopereerd en is toen ondergebracht bij DIVV en is in die constellatie verdergegaan tot op de dag van vandaag.”

Continuïteit in de organisatie is een aandachtspunt:

“Bestuurlijke wisselingen zijn een gegeven, maar je hoopt dat er aan ambtelijke kant wat meer continuïteit is. De combinatie aan wisselingen aan én bestuurlijke én ambtelijke kant is niet bevorderlijk geweest voor de gang van zaken.”

In 1994 is de agenda van de betrokken mensen volgens de heer Boer:

“Op dat moment waren de zorgen nog niet zo groot, we waren met andere dingen bezig, dat moge duidelijk zijn (het referendum). Daar waar twijfels waren over wat vanuit het adviesbureau en het projectbureau kwam, is toen al externe expertise ingehuurd. We hadden de indruk dat met de vele *second opinions* die er zijn geweest, dat er voldoende aanvulling was op datgene wat er misschien in de projectorganisatie ontbrak.”

Over de opstelling van het Rijk zegt de heer Boer:

“Ik heb later uiteraard ook informeel nog wel met de ambtenaren van het Rijk gesproken en die hebben ook wel met zoveel woorden gezegd

dat men bij het Rijk ook geleidelijk steeds meer het gevoel kreeg dat het een heel ingewikkeld project ging worden.”

De verhoudingen zijn in de ogen van de heer Boer gespannen:

“Ja, er was toch wel sprake van een zeer vijandige stemming aan Haagse zijde. Zo heb ik het in ieder geval zeker ervaren. Zoals bekend heeft die een hele lange voorgeschiedenis.”

Misschien kunt u daar iets meer over vertellen, want lag dat dan ook aan Amsterdam zelf?

“Ja, we kunnen teruggaan tot de tijd van de republiek, maar dat laat ik maar even over aan historici. Maar als je naar het wat recentere verleden kijkt, dan waren er een paar dingen. Er was al een grote overschrijding geweest bij de metro Oostlijn en daar heeft het Rijk toen bijgesprongen. Dat was een negatieve ervaring. Daartegenover stond dat Amsterdam de Ringlijn ruim binnen het budget heeft aangelegd en dat Amsterdam de Piet Heintunnel geheel binnen het budget had aangelegd. Inmiddels lag er dus toch wel een track record dat Amsterdam infrastructurele projecten tot een goed einde kon brengen.”

(..)

“Het Rijk had natuurlijk ook kunnen zeggen: “Er ligt hier nu een oplossing voor en onze experts zeggen dat het niet kan.” De Rijks experts hebben echter gezegd dat het wel kan. Het Rijk heeft ook niet gezegd dat er nog andere varianten bestudeerd moesten worden. Dat alles is niet gebeurd.”

De heer Veerman is ambtelijk betrokken vanuit de directie Financiën. De rol van die directie is marginaal te noemen. Op de vraag:

Kun je dan zeggen dat concern Financiën als het ware een soort marginale toetsing deed van het voorstel dat voorlag?

Is het antwoord van de heer Veerman: “Ja”.

“Er waren nogal wat instanties bij betrokken. Het was niet alleen de gemeente Amsterdam of het Ingenieursbureau van de gemeente Amsterdam, maar er zaten tal van ingenieursbureaus bij, de bouwdienst

van Verkeer en Waterstaat zat erbij, de gemeente Rotterdam was ingeschakeld. Dus er zat heel veel expertise in het voorbereidingsproces. Daar hebben we wel naar gekeken. Als dan degenen die specifiek deskundig worden geacht op dit soort projecten zeggen: “Dit is een aanvaardbare raming voor bijvoorbeeld onvoorzien of voor de risico’s die er nog in zitten in die fase,” dan hebben wij nog wel specifiek gekeken naar die second opinion van de bouwdienst, maar dan houdt het voor het stadhuis wel een beetje op.”

Over de rol van financiën in het project zegt Veerman:

“Wij hebben in een heel vroeg stadium – dit is niet mijn natuurlijke geheugen, hoor, dat heb ik aangetroffen - aangedrongen op een financiële functie op niveau. Dat vonden wij heel belangrijk en daar is op een gegeven moment wel invulling aan gegeven. Later, dan praat ik over de periode 2004 waarschijnlijk, is dat ook weer naar onderen gezakt in de organisatie. Dat vond ik lastig, ja. En ik vond het ook niet goed.”

U hebt daar met het projectbureau over gesproken. Hebt u ook met anderen die zorgen gedeeld?

“Ja, met de wethouder.”

En wat vond hij?

“Het zat in een reorganisatievoorstel van de organisatie als geheel. Ik weet niet wat daar uiteindelijk mee gebeurd is, hoe hard dat gespeeld is, maar het resultaat was wel dat op dat punt het voorstel werd gevolgd.”

Zowel uit de eerste als de tweede onderstreepte frase illustreren de afstandelijkheid van de eigen directie Financiën van de gemeente.

De heer Van der Meer is vanuit de directie financiën betrokken sinds de jaren 1986 tot 2007. Hij bevestigt dat de directie niet betrokken was bij onderhandelingen maar dat dit door het projectbureau werd gedaan. Dat geldt ook voor de fase van uitvoering. Daarover zegt Van der Meer:

“Wij kunnen niet in de organisatie kijken. Wij zijn afhankelijk van de gegevens die via het projectbureau bij ons binnenkomen. Als er ergens in de tussenlijn, tussen het adviesbureau en het projectbureau, informatie wordt gezeefd, zien wij dat niet.”

In de zienswijze van Van der Meer is de gemeente niet in staat een dergelijk project zelf te organiseren. Op de vraag die betrekking heeft op de financiële control:

U zegt dat het binnen het gemeentelijke apparaat überhaupt niet kan,?
antwoordt hij:

“Bij dit soort grote projecten is men van externen afhankelijk om een contra-expertise te kunnen doen. Het is zo’n uniek project. Die deskundigheid kan men niet in huis hebben.”

De heer Geluk is directeur van het projectbureau van maart 2001 tot december 2003. Hij ziet twee redenen voor de ‘conservatieve’ raming in de voorbereidende fase:

“Ik denk dat dit te maken heeft met voortschrijdend inzicht en met een conservatieve opstelling die de opdrachtgever vanuit zijn rol altijd moet hebben. Voortschrijdend inzicht omdat de markt in die tijd enorm aan het veranderen was. Het zal voor u inmiddels niet nieuw zijn dat de markt overspannen was. Het duurt even voordat de laatste kennis daarover bij iedereen bekend is. Het is voor mijn tijd gebeurd, maar ik schat dat deze kennis met enige vertraging doorgedrongen is. Bovendien ben ik van mening, maar dat is ook een algemene mening, dat een opdrachtgever niet bovenmatig moet ramen. Zeker niet als de opdrachtgever een publieke partij is, een gemeente of een andere overheid. Dergelijke ramingen blijven namelijk nooit geheim vanwege het publieke debat. Men moet niet meteen de bovengrens van de raming presenteren. Volgens mij zijn dit twee verklaringen voor het feit dat de ramingen te laag waren.”

De veronderstelling van de heer Geluk is dat, als er hoog wordt geraamd, de inschrijvingen zich daarnaar zullen richten.

(..)

“Ik ben het wel met u eens dat de raming 10 tot 30% te laag was. Dat zou u niet realistisch kunnen noemen, maar behalve dat er een veragingsfactor in zat, zit er ook een stukje beleid achter om bewust niet te hoog te ramen.”

Opmerkelijk is dat de heer Geluk tijdens het verhoor een misverstand behandelt met betrekking tot stelposten in de begroting. Anders dan velen denken gaat het hier niet om eventuele kosten, maar om een voorlopige aanneemsom:

“Het misverstand zit in het woord ‘stelpost’. U moet het woord ‘stelpost’ lezen als: voorlopige aanneemsom. Wie in Nederland in de bouw over een stelpost praat, heeft het over een werk in regie. Men spreekt een bedrag af, kent het werk nog niet, maar draagt het gaandeweg op en de opdrachtgever betaalt de rekening. In dat opzicht zijn dit geen stelposten. Het bedrag van € 76 miljoen is een voorlopige aanneemsom voor drie onderdelen, waarvan € 40 miljoen voor de diepwanden, omdat Bögl niet in staat was om offertes van onderaannemers te krijgen. We hebben dat opgelost door de stelposten op te nemen, die ik voortaan liever voorlopige aanneemsommen noem om het idee weg te nemen dat het om open einden ging.”

De heer Bormans is als bouwmanager betrokken van 1999 tot 2007. Het projectbureau was niet betrokken bij de onderhandelingen voor de aanbesteding. Die werden door het adviesbureau gedaan. De rol van de bouwmanager was:

“Resultaten die uit die onderhandelingen naar voren kwamen, doorbrengen naar de directie, het bespreken daarvan, het bespreken met de contractmanager van die resultaten.” Het oordeel over de aanvaardbaarheid van risico's lag bij het adviesbureau. De bouwmanager had dus geen verantwoordelijkheid voor het resultaat.

De heer Beffers is hoofd Financiën en planning in de projectorganisatie van 2001 tot 2006. Hij zegt dat ten tijde van de voorbereiding van het go-besluit men ervan uit ging dat er een budgettaire bovengrens was: “Zeker is dat met € 100 miljoen daarboven, je absoluut een nieuwe go/no go-overweging had gehad, denk ik. Verder is het voor mij een gegeven geweest dat de gemeente een bepaalde bestuurlijke of financiële doelstelling neerlegde en daarbinnen zijn we op beide processen zo goed mogelijk gaan sturen.”

De heer Wijnia werkt bij Verkeer en Waterstaat tijdens de onderhandelingen. Op de vraag *Kun je je verplaatsen in de besluitvorming over de Noord-Zuidlijn?* zegt hij:

“Ik weet het niet in detail. In de tijd dat ik bij Verkeer en Waterstaat werkte was het beeld: dat is belachelijk. Zoveel geld voor iets dat je ook met een eenvoudige tram kan oplossen. Dat is het beeld dat ik overgehouden heb.”

De heer Bosch is als bouwmanager betrokken bij het project sinds 1994 en in 2007 adjunct-directeur en vanaf 2009 directieadviseur. Daarvoor, van 1988 tot 1994, was hij betrokken bij de planvormingsstudies.

Op de vraag: *“hoe kunt u verklaren dat belangrijke onderdelen van het project al zo vroeg stagneren en dat die claims in deze mate bij de gemeente binnenstromen?”*, antwoordt de heer Bosch:

“Heel kort gezegd denk ik dat er aan de kant van de bouwers en aan de kant van de opdrachtgever verschillende verwachtingen waren van wat beide partijen zouden gaan doen tijdens het bouwproces.” (..) “Als ik dat nader preciseer zeg ik dat we onder het Centraal Station, na hele intensieve contractonderhandeling een heel technisch traject met elkaar te gaan hadden en een inkooptraject, en zijn we eigenlijk op dat technische traject al heel snel – waar de bouwer een bepaald pad

insloeg en onze adviseurs dat niet helemaal volgden – weggeraakt van de samenwerking die we wel als intentie hadden.” (..) “Dat leidde al heel snel tot verharding in de contractuele verhoudingen ja. Het niet matchen van de wederzijdse verwachtingen, als ik daar met de kennis van vandaag op terugkijk.”

De heer Strik is als directeur van de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer van de gemeente betrokken in de rol van opdrachtgever. Hij benadrukt dat de projectdirecteur een ruim mandaat kreeg voor het uitvoeringsniveau:

“Uitvoeringsniveau, er was een integrale verantwoordelijkheid van de projectdirecteur voor de realisatie van het project. Letterlijk die termen: integrale verantwoordelijkheid voor alle aspecten van het project; tijd, geld en kwaliteit. Voor mij lag de verantwoordelijkheid bij de verslaglegging daarover in de jaarrekening, de kredietbeheersing en kredietverantwoordelijk, om die vorm te geven. En dat hebben we ook gedaan. En dan bleek jaarlijks dat juist bij de doorkijk naar de toekomst, van wat zijn de *costs to complete* zoals ze dat met accountantstermen noemen, daar had ik uiteraard ook geen zicht op en was ik afhankelijk van wat de projectdirecteur aanlevert. Die passage gaf dan regelmatig bij de accountantsdienst een kritische vraag. Ik vond het vaak in die zin wat lastig, daardoor dreigde mijn jaarrekening – die ik altijd keurig op 1 februari klaar had – dat het dan een week later werd. Dan dacht ik dat ik alles op orde had en op een aspect waarop ik zelf geen grip heb, dreigt het wat later te worden. En dat vond ik heel vervelend.”

De heer Strik heeft zijn aandacht primair niet bij het project maar bij zijn eigen huishouding van de dienst die hij leidt. Duidelijk is dat de rol van opdrachtgever voor hem op flinke afstand is. Zijn inzicht over de sturende opvatting die ten grondslag ligt aan het project is:

“Mijn beeld over het verloop van het hele project wordt heel sterk bepaald door de keus die midden jaren 90 is gemaakt, om de lijn te laten aanleggen via de markt. Wij kopen die lijn in de markt, dat is het

standpunt. Ontwerp, contractvorming en toezicht kopen we in, in de markt en we zetten een regiefunctie van de gemeente erop en dan komt het goed. Dat was de tijdgeest en het was deels ideologisch bepaald in die periode. Om zoveel vertrouwen te hebben in de markt.”

“Achteraf gezien hebben we te lang gedacht ‘die marktsector regelt het wel voor ons’. We hebben genoeg aan een klein bureautje om het strategisch aan te sturen.

Dat is te lang op afstand geweest, blijkt nu, dat is absoluut waar.

Dat zit al ingebakken voordat er een definitief besluit is?

“Ja, het aansturingsmodel is heel vroeg gekozen. Toen gingen we het onderhandelingsproces in voor de rijkssubsidie.

We hebben één á anderhalf jaar bijna driewekelijks bij Verkeer en Waterstaat gezeten om dat subsidieproces af te maken. Er is toen ook een paar keer bestuursoverleg geweest, dus de minister met de wethouders werden bijgepraat over de richting van de subsidie.

Toen kwam de subsidiebeschikking van het Rijk. De volgende stap was het besluit van de gemeenteraad om die subsidiebeschikking te accepteren. Dat was een apart besluit (in 1999). Dat verliep positief. Daar lag de zaak vast.”

Dat was eigenlijk het definitieve besluit al?

“Ja, maar het formele besluit, de definitieve ‘go’, kwam anderhalf jaar daarna. Met het subsidiebesluit was de dekkingskant geregeld. Lump sum, € 1,1 miljard + € 187 miljoen voor afkoop van risico’s, dat was de kern. Na zo gedetailleerd de begroting tot op het bot doorgenomen te hebben vonden we dat ambtelijk een prachtig resultaat.”

“De bereidheid om Amsterdam tegemoet te komen was nul komma nul. Waar we recht op hadden konden we krijgen, maar geen cent meer. De speelruimte voor de minister is dus ook beperkt. Juist tegen die achtergrond vonden we het onderhandelingsresultaat echt geweldig.”

Aan de andere kant kun je zien dat de werkelijke wil bij de rijksoverheid ontbrak (en ontbreekt). Als je het zo regelt zeg je eigenlijk: ik doe wat ik wettelijk moet doen, maar er is geen actieve betrokkenheid om samen zo'n project tot een succes te maken. Dat zat er blijkbaar niet in?

“Nee, dat zat er niet in. In die tijd speelde ook een grote rol dat men genoeg had van ‘open eind-regelingen’. Men wilde het dichtschroeven. Diezelfde houding had de gemeenteraad. Daarom was er anderhalf jaar later een go-besluit. De Raad had de eis gesteld dat tenminste 80% van de contracten is vastgesteld op het moment dat we een go-besluit nemen. Dat deden ze tegen dezelfde achtergrond. Ze dachten: als dat maar vastligt dan loopt het niet meer mis.

Vervolgens kwamen er contracten met een heleboel open einden.”

Is je opgevallen dat bijna elke partij in de Raad opmerkte dat het niet voor het voorgestelde budget zou kunnen?

Ja, daarom zei Dales toen ook dat het inderdaad krap was, maar verantwoord. Op basis van wat we toen hadden liggen was dat zo. Dat was een noodzakelijke uitspraak. En verantwoord op basis van wat we toen hadden liggen.

Als hij iets anders had gezegd had men geen ja kunnen zeggen?

Inderdaad ja.

Het cruciale zit eigenlijk veel eerder in de tijd.

Ja, de wens dat het ding moet worden aangelegd. Dat vond ik zelf ook. We hebben twee metrolijnen nodig, dat is duidelijk. Ik zat er ook zelf zo in: hoe kunnen we regelen dat het er komt. Als je dat niet hebt zit je er anders in.

De eerste aanbesteding viel vreselijk tegen. Toen is het in meer mootjes geknipt. Ik heb toen opgeworpen om de aanleg uit te stellen. Het was een toptijd voor die aannemers met projecten zoals HSL en Betuwelijn. Dat was bestuurlijk onbespreekbaar, er was geen denken aan. Dat zeiden ze in hoge mate omdat het voor hun achterban, de fracties in de gemeenteraad onbespreekbaar was.

Het zou logisch geweest zijn om het 4 jaar uit te stellen. Dan hadden we ook meer tijd gehad om de bestekken meer gedetailleerd te maken. Dat was dus onbespreekbaar, dan houdt het voor ons (ambtenaren) op en gaan we doen wat nodig is.”

“Tegenover de rationaliteit van ons Plaberum²⁶ en de gedachtegang die daar aan ten grondslag ligt, staat altijd de drang, de behoefte, het prestige, het willen nemen van een besluit voor een majeur project. Daar zat spanning in.”

En tot slot: “Je moet een keer gaan kijken aan de Ferdinand Bol, je weet niet wat je ziet: een kathedraal onder de grond op 2 meter afstand van de meest gammele huizen die we hebben, niks verzakt. Het is gewoon een wonder.”

3.3 De periode 2002-2009: ‘We zullen doorgaan’

We zullen doorgaan
Met het zweet op ons gezicht
Om alleen door te gaan
In een loopgraaf zonder licht
We zullen doorgaan
We zullen doorgaan
Tot we samen zijn

(Ramses Shaffy)

3.3.1 Het perspectief van de externe deskundige

Kenmerkend in deze periode is dat er doorlopend onderhandelingen zijn tussen betrokken partijen. De heer Bijkerk, directeur Uitvoering vanaf 15 september 2007 zegt daarover:

“Toen ik in 2007 aantrad was de onderhandeling van het Centraal Station al uitgevoerd. Dat was in februari 2007. Daarin hebben Kieft en Reigersman een rol gespeeld vanwege de achterstanden, vertragingen die opgetreden waren en om de voortgang voor de toekomst veilig te stellen. Dus daar heb ik me niet mee bemoeid en daar kan ik ook niet veel over vertellen. De contracten voor de diepe stations waren op dat moment wel in onderhandeling. Dat kwam omdat er een vertraging was ontstaan van ongeveer drie jaar, volgens mij. Uit dien hoofde waren die contractonderhandelingen op het moment dat ik aantrad al bezig. De eerste contractonderhandelingen zijn afgerond in november 2007. Dat is twee maanden nadat ik aantrad. Dat kwam omdat er op dat moment heel veel discussie was over het maken van de stelposten over onder andere het maken van de groutstempels en het maken van de diepwanden. Met name op het gebied van diepwanden en groutstempels was vertraging opgetreden. Vervolgens zijn in november de technische zaken uit onderhandeld. In 2008 hebben we de OCR

afgesloten in juli. Toen hebben we de vertraging uitonderhandeld met de aannemer. Voor de boortunnels zijn we nog in onderhandeling.”

Het totale project voor de aanleg is opgeknipt in afzonderlijk projecten. De heer Bijkerk legt uit dat de raakvlakken tussen die projecten een risico vormen:

“De Noord-Zuidlijn bestaat uit heel veel contracten. Als ik even naar de grote contracten kijk, zijn dat er een stuk of zeven en nog wat kleintjes. Tussen die contracten onderling zit het raakvlak. En het raakvlak tussen contracten geeft altijd een risico. De meeste risico’s liggen vaak waar je op elkaar wilt aansluiten, wat niet lekker past. Dit zijn alle horizontale contracten over de lijn. En je hebt één groot raakvlak. Tussen bovenbouw, rails zeg maar even plat, en het beton die al klaar is. Dat zijn de raakvlakken die je moet bewaken en zorgen dat het past. Even in lekentaal. Dat moet je goed sturen en kijken waar de risico’s zitten en er actie op zetten om die risico’s te voorkomen. Dat doen we enerzijds door raakvlakmanagement. Dus daar speciaal iemand voor aan te stellen die bewaakt dat die raakvlakken ook passen. Anderzijds moet je vanuit risicomangement kijken welke risico’s erin zitten om daar actie op te nemen.”

Kunt u dan nog toelichten waarom u een raakvlakmanager heeft aangesteld? Want die was er niet voordat u bij de organisatie kwam?

De heer Bijkerk: “Toen ik kwam (2007) was de nieuwe organisatie in opbouw en was er geen raakvlakmanager, dat klopt. En die heb ik toen inderdaad binnengehaald.”

Er is sprake van een reorganisatie van de uitvoering.

De heer Bijkerk: “Ik weet niet hoe destijds de aansturing is geweest. Ik weet wel dat we inmiddels qua aansturing aan integrale aansturing doen. Het is dus niet alleen de bouw zelf maar ook de omgeving en raakvlakken- en risicomangement. Het gebeurt integraal per contract. En of dat anders is dan daarvoor, daar heb ik me nooit in verdiept.”

Opvallend is hier dat de directeur Uitvoering wel een reorganisatie doorvoert zonder zich te verdiepen in de ‘oude’ situatie. Het project loopt dan al 5 jaar maar niettemin spreekt de directeur van een organisatie in opbouw. De integrale aansturing definieert hij per onderdeel.

U zegt dat er uiteindelijk in de beheersing van kosten en risico's extra slagen zijn gemaakt. Hoe betitelt u de financiële beheersing op het moment dat u het aantrof? Wat was uw analyse daarvan?

De heer Bijkerk: “Als ik het met een getal moet aangeven is dat moeilijk, maar wat ik al zei: wij denken dat we de afgelopen jaren heel veel verbeteringen hebben aangebracht. Dat het op dat moment niet goed liep was niet waar, maar je kunt het steeds verbeteren. Het is een verbeterproces. Versterken van je risicomanagement, versterken van je toetsing.”

... er zijn vervolgens een heleboel verbeteringsacties in gang gezet en betitelt u eens wat u aantrof. Wat was de situatie?

De heer Bijkerk: “Dat we nog, u zegt het zelf, een stuk verbetering hebben moeten aanbrengen. Maar het was een organisatie in opbouw, dus dat is logisch.

Daar zou ik even op willen reageren want u zegt: dat is logisch. Maar het was wel het jaar 2007 dat u aantrad. U trof problemen aan wat betreft de financiële beheersing. En u zegt dat het eigenlijk logisch was dat het in die zin nog niet op orde was. Kunt u dat toelichten?

De heer Bijkerk: “Zoals ik al zei was het daarvoor een totaal andere organisatie. Ik spreek vanaf 15 september 2007 dat ik erbij kwam. Toen was het een organisatie in opbouw. We hadden net een nieuwe organisatie opgebouwd, of nog niet volledig. En de afgelopen anderhalf jaar zijn we doorgegaan om dat steeds te verstevigen.”

Gezien vanuit het perspectief van de op dat moment nieuwe directeur Uitvoering is dus de organisatie voor de aanleg van de metrolijn na 5 jaar nog steeds een organisatie in opbouw.

De heer Horvat is betrokken bij de auditing op verschillende momenten in de tijd. Bij de raadsenquête blikt hij terug:

“Als ik het achteraf beoordeel, dan geloof ik dat men misschien te optimistisch was bij de onderhandeling over de contractprijzen. Dat ken ik niet. Het is maar een bepaalde gedachte. Het tweede is dat men onvoldoende rekening heeft gehouden met de noodzaak om het met kwaliteitszorg en echte risicobeheersing heel serieus te nemen.”

Naar zijn oordeel was de kwaliteit van de bezetting onvoldoende:

“Bij de invulling was een van de grote problemen dat het deskundigheidsniveau van mensen, die in het projectbureau zaten, onvoldoende was om risico's goed in te schatten, bedragen goed in te schatten en risico's voor de planning goed in te schatten. De aanbeveling daarbij was dat men ervoor moest zorgen dat niet alleen de methode maar de toepassing ook op een hoger niveau wordt gebracht. Daarvoor was het noodzakelijk om de projectorganisatie te versterken. Niet alleen de directie. Men heeft toen de beslissing genomen dat er een directeur Uitvoering zou komen. De directeur Uitvoering zou een praktijkman zijn, die weet hoe het in het veld gaat en die ook iedereen kan helpen. Ook op het tweede niveau, risicomanager, financieel beheerder en dergelijke, moest men naar een hogere kwaliteit streven. Beide aanbevelingen werden door het projectbureau aangehoord. Zij hebben het begrepen. Zij hadden de tijd om hieraan een normale invulling te kunnen geven. Wij hebben gezegd dat, naar onze mening, zoiets zou moeten kunnen gebeuren binnen drie à vier maanden.”

“In eerste instantie werkten we alleen voor het projectbureau. Bij het werken met het projectbureau liepen wij tegen problemen aan. Wij hebben gezegd: “Luister, jullie moeten dit werk op een gegeven moment opleveren. Wat zijn de opleveringscriteria? Hoe zullen die getoetst worden?” Daarop kregen wij weinig antwoord. Dat was nog onduidelijk. De samenwerking met Amsys, want uiteindelijk bouwten niet alleen een tunnel. Men bouwt een tunnel waarin treinen kunnen rijden. Dat was ook nog onduidelijk.

Toen wij bij de wethouder kwamen, hebben wij nadrukkelijk gesteld dat we een integrale sturing wilden van het hele Noord-Zuidlijnproject, want tot nu toe hebben we overwegend over het projectbureau gesproken.”

De heer Horvat doet ook aannames. Op de vraag: *U zei net in antwoord op een vraag van de heer Limmen dat de politiek, of tenminste de bestuurders constant verrast waren door steeds veranderende prognoses.*

“Ik neem aan dat zij verrast waren.”

Het college van B&W vraagt in 2005 aan o.a. de heer Kieft om de rapporten Sorgdrager en Faithful + Gould te becommentariëren. Er volgt een advies over de uitgebrachte adviezen. Een van de onderwerpen is de splitsing van de aanbesteding in meerdere delen. Daardoor ontstaat er extra risico voor de uitvoering. De heer Kieft verwoordt dat zo:

“Je moet bij dat interfacemanagement eerst een uitgebreide risicoanalyse maken. Wat kan er misgaan waardoor dat niet aansluit? Op het moment dat alle elementen gedetecteerd zijn, moet je nagaan wat je kunt doen om te voorkomen dat het risico zich voordoet. Dat kunnen fysieke of organisatorische maatregelen zijn, die wel of geen geld kosten, maar meestal wel natuurlijk. En daar moet je op sturen. Dat sluit niet uit dat er toch risico's zullen optreden die geld gaan kosten.”

Ook is de heer Kieft betrokken als bemiddelaar tussen partijen over onduidelikheden in de contracten. Hij zegt daarover:

“Wij hadden geen formele rol in de zin van een bindend advies. Daar hadden beide partijen zich niet aan gecommitteerd. Dat hoefde wat ons betreft ook niet, dan zit je in een wat gemakkelijker situatie waarbij je met geven en nemen tot een eindsituatie kunt komen. De aannemer had

in dat stadium het idee dat wij op de hand van de gemeente waren, daarom wilden ze ons er niet meer bij hebben.”

Over de rol van de gemeente Amsterdam is de heer Kieft kritisch:

“Met name de vergunningverlening door de stadsdelen die uiteraard hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Maar niet in het belang van het project opereren, maar vanuit het belang van hun eigen verantwoordelijkheid, verder hebben ze nergens boodschap aan. Maar dat geldt ook binnen het apparaat van de stad. DMB met name. Dat DMB werkplannen van aannemers moet goedkeuren, dat is van de gekke! Die willen zich dan een deskundigheid aanmeten die bij het projectbureau zit en moet zitten en zij kunnen nooit die deskundigheid hebben die daar zit. Dat betekent dat als je daar je verantwoordelijkheid neemt, je alleen maar hindermacht uitoefent in plaats van meedenkt. Daar zijn voorbeelden genoeg van te vinden in de afgelopen periode.”

De constatering is dat de gemeentelijke onderdelen in de ogen van de externe adviseur het voor de stad meest omvangrijke project niet als een gemeenschappelijke opdracht zagen.

3.3.2 Het perspectief van de bestuurder 2002 - 2009

Mevrouw Van Pinxteren zegt op de vraag of de competenties wel eens aan de orde kwamen in de gemeenteraad:

“Maar ik kan me niet herinneren dat ons expliciet is verteld: wij realiseren ons dat we niet de expertise hebben om dit goed te behandelen, zowel qua risico's als qua planning.”

(..) “zijn we er nu helemaal? Kunt u mij zekerheid verschaffen? Dat soort vragen worden natuurlijk gesteld, maar ik kan me niet herinneren dat ooit aan de orde is geweest als een kwaliteit van het apparaat die zou ontbreken.”

Als leerpunt ziet mevrouw Van Pinxteren: “Aan de kant van het college: denk niet dat je tot de laatste dag voor de raadsvergadering

nog kunt onderhandelen, nog een brief aan de commissie kan sturen de avond tevoren en dat er dan een zinnig besluit genomen kan worden.” En: “Je zou ook bijna kunnen zeggen dat een volgende raad en ook een volgend college niet zou moeten willen dat enkele maanden na aantreden van de nieuwe raad zo’n besluit genomen wordt. Dat zou je eigenlijk ook moeten voorkomen. Dus de zittenblijvers in de raad, ik zal dat zelf niet zijn, maar de mensen die er na de volgende verkiezingen nog zijn, zouden eigenlijk dat besef moeten hebben, van: we moeten de tijd nemen en we gaan hier niet kakelverse raadsleden met die overload aan papier confronteren.”

De besluitvorming in de raad blijkt neer te komen op een enkeling die er zich in verdiept.

De heer Groen is wethouder Financiën in de periode 1998 – 2000. Over de verhouding met het Rijk in de fase van onderhandeling zegt hij op de vraag:

Waarom was het geen populair project?

“Van nature is er in Den Haag geen welwillende houding ten opzichte van Amsterdam. Men heeft de indruk dat Amsterdam altijd met de bruid wil dansen. Dat geeft reacties, kamerbreed. Ook van de VVD-fractie, laat ik dat heel nadrukkelijk zeggen. Men vroeg zich af hoe het allemaal moest met Amsterdam. Men vond dat er meer was in de wereld dan Amsterdam. Overigens had het Parool afgelopen zaterdag een uitstekend artikel over verhouding tussen Den Haag en Amsterdam, en dat moet uit mijn mond toch niet verdacht klinken. Een tweede element was dat het hele politieke en sociale klimaat zich afzette tegen regelingen met een open einde die ten koste kwamen van het Rijk.”

Hoe stonden de collegeleden daar tegenover? En dan met name u zelf, omdat u betrokken was als wethouder Financiën?

“Dat was slikken. Dat staat buiten kijf. We gingen de financiële opzet van de Noord-Zuidlijn nog eens toetsen. In het bestuurlijk team, dat tweewekelijks bij elkaar kwam, werd er indringend gesproken over de

robuustheid van de begroting van het project. Als wethouder van Financiën kreeg ik de adviezen van concern Financiën. Aan het eind van de dag ga je als bestuurder wikken en wegen en vraag je je af of het risico verantwoord is. Ik zei uiteindelijk ‘ja’ tegen het project. Ik vond de noodzaak en het nut en het voordeel van de Noord-Zuidlijn opwegen tegen andere zaken.”

De heer Groen blijft vaag over die afweging, hij stelt nut en voordeel tegenover ‘andere zaken’. Over de onderhandelingen zelf zegt hij:

“De onderhandelingen werden, zoals altijd bij dit soort onderhandelingen, ambtelijk voorbereid. In dit geval op hoog niveau, bij Verkeer en Waterstaat. De heer Olman speelde daar een belangrijke rol in. Op een gegeven moment kwam ook de secretaris-generaal om de hoek kijken, de heer Pans. Er waren twee slotaktes. Ten eerste het bewerken van de fracties in de Tweede Kamer. Ik ben zelf bij de VVD-fractie geweest. Ik heb daar gepoogd het nut en noodzaak van de Noord-Zuidlijn aan te geven en de lumpsumfinanciering ter discussie te stellen. Ten tweede zijn wethouder Köhler en ik op een middag bij de minister op de kamer geweest, met uitsluitend de ambtelijke bijstand van de heer Pans. Daar probeerden we de lump sum-beschikking om te buigen. Dat was werkelijk onbespreekbaar, ook in de Tweede Kamer. Het was politiek onbespreekbaar. We probeerden drie zaken aan de orde te stellen. Als eerste de post onvoorzien. Die is vervolgens verhoogd naar, ik meen, 180 miljoen gulden. Als tweede is er gesproken over btw en als derde is er gesproken over een derde post, ik geloof dat het daarbij om advieskosten ging. Over alledrie de zaken zijn in dat gesprek regelingen getroffen. De kern was dat we zonder lump sum-beschikking geen Noord-Zuidlijn hadden gehad.”

(..) “Daarbij speelde ook dat de financiële positie van de gemeente Amsterdam destijds zeer robuust was. We konden echt een hoop hebben op dat moment. De jaarrekening over 1998 gaf een heel groot overschot te zien, van honderden miljoen guldens. De vermogenspositie, de reservepositie en de voorzieningenpositie waren

zeer stevig. We vonden dat we genoeg vet op de botten hadden om dit project aan te gaan.”

Er is dus in die tijd sprake van zelfverzekerdheid en optimisme dat ook tegenvallers goed op te vangen zouden zijn. Er was geld over. De afhoudende reactie aan de kant van het Rijk werd geaccepteerd.

Voor de heer Bijlsma ligt het keerpunt in het vertrouwen in het project anderhalf jaar na het go-besluit:

“Toen zagen we in die vertrouwelijke stukken dat men voor vier of vijf van die contracten nog met die onderhandelingen bezig was. Toen voelde ik echt dat het vloerkleed onder mij vandaan werd getrokken, want toen dacht ik: “Dit is anderhalf jaar nadat men had gezegd dat men pas zou beginnen op het moment dat men die handtekening had.” Men had dus blijkbaar handtekeningen gezet zonder dat men eruit was. Toen heb ik mijn vertrouwen, zal ik maar even zeggen, in de beheersbaarheid van het project en in het projectbureau verloren.”

Daarop is vervolgens door de raad een onafhankelijk onderzoek laten doen, de commissie Sorgdrager.

Over de vraag of de gemeente capabel was het project uit te voeren zegt de heer Bijlsma:

“In 2002 hadden we geen aanleiding om te veronderstellen dat het projectbureau niet in staat was om dat uit te voeren. We hebben daarover ook geen vragen gesteld. Sterker nog, de hele organisatie van het project- en adviesbureau... Voor ons was dat een bureau, waarbij externe adviseurs betrokken waren en mensen die bij de gemeente werkten. Maar pas in 2004 werd duidelijk dat de verantwoordelijkheden binnen dat hele projectbureau Noord-Zuidlijn en adviesbureau allemaal door elkaar liepen.”

Het raadslid stelt alleen vragen als hij twijfel heeft of iets niet vertrouwt.

Oud wethouder Stadig heeft achteraf de volgende kijk op de competentie bij de gemeente:

“Amsterdam heeft al zijn mensen die dit soort dingen zelf kunnen in de loop van de tijd zien vertrekken. De ontmanteling van de Dienst Publieke Werken. Er was destijds nog een iemand die tunnels kon bouwen. Hij heeft voor ons de Piet Heintunnel gebouwd. Toen hij weg was, kon niemand dat meer. Bouwen in de zin van een dergelijk project aansturen en weten hoe dat moet. Achteraf gezien denk ik dat ik zou willen dat de gemeente zelf iets meer mensen in dienst had gehad die dit allemaal zelf konden. Dan hadden we iets minder hoeven te leunen op externe mensen. Hoe goed die ook zijn, ze zijn niet van onszelf. Maar goed, dat is allemaal nakaarten. In die tijd heb ik me er nooit mee bemoeid.”

De bestuurder wist dat de competenties ontbraken en doet daar niets mee.

En: “Ik geloof dat er nu twintig keer gezegd is dat ik zo deskundig was, maar ik ben natuurlijk ook maar een amateur.”

Op de vraag of in het college besproken is of in de overgangsfase van ontwerp naar uitvoering een andere organisatie nodig was, zegt de heer Stadig:

“Nee, niet op die manier. Impliciet nam iedereen aan dat voor de uitvoering zaken moesten worden aangepast, maar we hebben er niet specifiek over gepraat.”

Opnieuw blijven zaken impliciet, komen niet op tafel.

Van 2002 tot 2006 is de heer Van der Horst de voor het project verantwoordelijke wethouder. De periode daaraan voorafgaand maakte hij ook deel uit van het bestuurlijk team. Op de vraag of hij in die periode de contracten kon doorgronden zegt hij:

“Ja, voor zover je dat als bestuurder kan. Je verlaat je natuurlijk op de informatie die je aangereikt krijgt door het ambtelijk apparaat. Het was in het bestuurlijk team nadrukkelijk onderwerp van gesprek. Om het

maar kort samen te vatten: is dit het nu helemaal en klopt het ook helemaal?” (..) “In algemene zin zijn ze wel besproken, maar het is niet zo dat ik of mijn collega-bestuurders die contracten hebben gelezen. Ik denk ook niet dat we ze hadden kunnen lezen. We hadden ze natuurlijk wel kunnen lezen, maar ons kennisniveau was niet zo dat we konden begrijpen wat ze betekenden.”

Naast de heer Stadig, ziet ook de heer Van der Horst zichzelf als leek die moet vertrouwen op wat deskundigen zeggen. Over zijn rol als bouwethouder is zijn opvatting:

“Als bouwethouder heb je te maken met een project dat in uitvoering is en dat je zo goed en zo kwaad mogelijk moet uitvoeren. Je manoeuvreerruimte is beperkt, want veel keuzes zijn tien of vijftien jaar geleden al gemaakt. De opdracht is: voer het zo goed mogelijk uit. Ik zou bijna zeggen: je kunt het alleen maar fout doen, of zo min mogelijk fouten maken. Dat is denk ik de aard van het bouwethouderschap.”

Het is in zijn ogen een inspanningsverplichting, niet een resultaatverplichting.

Het verraste de heer Van der Horst dat na de tegenstanders na het besluit in de stad bleven ageren: “Ik heb mezelf altijd de rol aangemeten van de generaal die in de voorste tank meerijdt en niet achter de troepen vanuit het commandocentrum toekijkt en instructies geeft. Dat betekent dat ik daar zelf soms een bestuurlijke rol in heb gehad. In algemene zin kun je zeggen dat veel vergunningen lang duurden en ingewikkeld waren. Er was ook nog steeds veel tegenstand. Dat had ik niet verwacht. De gemeenteraad had een democratisch besluit genomen. Ik dacht dat de weerstand in de stad daarmee een stuk minder zou zijn. Dat bleek absoluut niet het geval. De tegenstanders gingen gewoon door met de tegenstand.”

Over de kwestie van het al of niet verzekeren is Van der Horst duidelijk: “Ik ben zelf de bedenker geweest van de term ‘zelf verzekeren’. Dat is natuurlijk technisch absoluut onjuist, maar het geeft

wel een beetje een Amsterdamse trots weer, dat wij dat zelf kunnen doen. Deze stad kan het aan.” (..) “Als er iets heel bijzonders zou gebeuren, dan zou de gemeente, met een begroting van meer dan € 5 miljard, de zaak op kunnen vangen. De Nachtwacht is ook niet verzekerd. Wat doe je als die in vlammen opgaat? Zo’n redenering was het.”

(..) “Mag ik het heel populair zeggen? Ik vond het gewoon gezeur van de aannemers. Of wij nou wel of niet verzekerd waren, als er een terechte claim zou zijn, dan zou die betaald worden. Amsterdam is heel goed in staat om alle denkbare rekeningen te betalen. We zijn de grootste en rijkste gemeente van het land. Aannemers hoeven niet bang te zijn dat ze schade niet vergoed krijgen, als die optreedt. Dat geldt ook voor de bevolking en voor de ondernemers. Daar is geen enkele zorg over.”

Over de aanwezigheid van risicoanalyses zegt Van der Horst: “Ik ben het dan ook niet eens met de uitspraken dat er geen risicoanalyse was. Natuurlijk was er een risicoanalyse, er was alleen geen goede risicoanalyse. Dat bedoelen de andere sprekers, denk ik. Ik denk dat de risicoanalyse wel goed was, maar er werd te veel gebaseerd op de individuele expertise van de contractmanagers en de adviseurs per bouwput. Later is er veel meer systeem in aangebracht.”

Over de samenwerking en verhoudingen tussen adviesbureau en projectbureau heeft Van der Horst de volgende opvatting: “Je had veel beter heel veel mensen in dienst kunnen nemen van de gemeente Amsterdam dan met allerlei contracten met ingenieursbureaus te werken. Niet alleen vanwege de kosten, maar ook met het zicht op het in huis hebben van expertise. Die heb je nu ook wel, maar het is toch niet hetzelfde als wanneer je je eigen mensen hebt. Ook qua verantwoordelijkheden. Dat heb ik al in het besloten gedeelte aangegeven. Ik vond het een pervers systeem dat het adviesbureau, dat een hele sterke rol had en aangestuurd werd door het projectbureau, bevolkt

werd door drie commerciële partijen. Die hadden er in feite belang bij dat het project langer ging duren en duurder werd. Het is een soort taximeter die aanstaat. Los van alle beroepseer die de mensen hebben, is er uiteindelijk ook een commercieel belang.”

De vraag is hier waarom de verantwoordelijke bestuurder toekijkt op wat hij ‘een pervers systeem’ noemt.

De heer Asscher is wethouder Financiën vanaf 2006. Over zijn rol als deelnemer in het bestuurlijk team zegt hij:

“Het bestuurlijk team functioneerde op uitnodiging van de wethouder Noord-Zuidlijn als een voorbereidingsgremium voor de besluitvorming in het college. Het collegiaal bestuur neemt de besluiten in het college van B en W. In dat bestuurlijk team kwamen verschillende zaken aan de orde. Soms wat meer technische zaken, soms wat meer zaken die te maken hadden met het toezicht. Maar ook zaken die te maken hadden met de financiële aspecten van de Noord-Zuidlijn. Ik liet mij dan door mijn staf Financiën van tevoren adviseren over de agenda van het bestuurlijk team en probeerde dan een bijdrage te leveren in het doorspreken over de financiële gevolgen van de beslissingen die werden voorbereid voor het college.”

(..) “De financiële prognoses kwamen van het projectbureau en daarmee van de wethouder Noord-Zuidlijn. Mijn rol daarbij was kritisch daarnaar kijken en een beetje prikken, doorvragen. Daarvoor was voor mij concern Financiën als onderdeel van de Bestuursdienst van de gemeente Amsterdam verreweg het belangrijkste. Dat was vanaf het begin af aan met een aantal heel kundige ambtenaren daarbij betrokken. Die heeft ook mijn voorgangers als wethouder Financiën daarin geadviseerd. Dus voor mij was dat de belangrijkste adviesafdeling omdat die dan voorafgaand aan een bestuurlijk team of voorafgaand aan de

B&W-vergadering de stukken met mij bespraken en mij adviseerden.” Ook de heer Asscher verlaat zich helemaal op de deskundige ondersteuning.

De financiële tegenvallers verrassen de heer Asscher volkomen:

“En dat wij niet zeker waren, ook niet in februari 2007, dat we daarmee alles boven hadden. Ik herinner me dat ik naar aanleiding van die overschrijding van eind 2007, Q4 2007, € 327 miljoen, in het bestuurlijk team dat naar aanleiding van die uitkomsten gehouden werd, die overschrijding natuurlijk een enorme schok was. Daar zat bijvoorbeeld een extra risicodotatie van € 114 miljoen in door het opnieuw wegen van een aantal risico's. Dat vond ik verbijsterend. Ik heb ook gevraagd aan het projectbureau wat de garantie was om volgend jaar niet weer op deze manier te zitten. Zij konden die garantie niet geven. Het enige wat zij konden zeggen, is dat dit het was wat zij naar hun beste weten op tafel konden leggen. Op die manier heeft wethouder Herrema het ook aan de raad gepresenteerd. Het is slecht nieuws, we proberen alles te doen om de onderste steen boven te halen, maar dit is het beeld dat we hebben. Dat betekent dat we telkens zijn blijven streven naar een zo precies en getrouw mogelijk beeld en daarmee een zo goed mogelijke prognose om die aan de raad aan te bieden en om daar zelf ook rekening mee te houden in ons werk.”

Gevraagd naar zijn beeld van de rol van de directeur van de dienst IVV, de ambtelijke opdrachtgever voor het project zegt Asscher:

“Ik heb daar niet zo'n goed beeld van. Ik weet dat wethouder Herrema in de latere fase de rol van de directeur van DIVV zwaarder heeft aanzet, maar ik heb geen goed beeld van de rol die hij eerder heeft gespeeld als opdrachtgever.”

Na de verkiezingen in 2006 geeft de heer Van der Horst een soort 'winstwaarschuwing' voor tegenvallers met het project. Op dat moment zijn de onderhandelingen voor het programmakkoord 2006-2010 aan de gang. Dat leidt niet tot ingrepen in de cijfers, een concreet bedrag wordt niet genoemd. Het nieuwe college maakt de afspraak dat zij collegiaal bestuur toepassen voor dit project.

Wat waren volgens u de belangrijkste oorzaken van die discussie over de cijfers die u beschrijft?

De heer Asscher: “Ik denk dat er in een project dat al zo verschrikkelijk duur is en waarbij het college en ook de vorige colleges natuurlijk altijd zeer beducht waren voor kostenoverschrijdingen, dat er binnen zo’n projectbureau ook de neiging bestaat om eerst nog eens zelf te kijken of het nu wel echt zo is, voordat slecht nieuws gebracht wordt. Dat is een heel menselijke neiging. Dat was denk ik in nog sterkere mate zo toen adviesbureau en projectbureau nog los waren, maar ook na de integratie zie je dat over cijfers met slechts nieuws discussie is. Een voorbeeld is die stelpost af- en bovenbouw. Daar was in 2007 al geld aan toegevoegd om dat rond te maken. Die kwam daarna in 2008 nog een keer terug. Dat leidde natuurlijk tot grote irritatie bij de portefeuillehouder en tot informatievragen aan het projectbureau. Klopt dat dan, hoe kan dat dan dat dat niet eerder gezien is? Ik was zelf buitengewoon verbaasd toen in 2006 mij gemeld werd dat er een kostenoverschrijding aankwam vanwege palen in de bodem van Amsterdam, omdat ik dacht dat we allemaal wel wisten dat er palen in de bodem waren. Maar die waren dus net op plekken waar blijkbaar niet gemeten was voorafgaand aan het go-besluit. Dus als er dan zulk slecht nieuws komt, begrijp ik heel goed dat een portefeuillehouder dat in eerste instantie door een projectbureau zelf laat doen en dat een portefeuillehouder vervolgens meer zekerheid en grip wil krijgen rond die cijfers en dat daar dus discussie over kan ontstaan.”

Dat men niet alleen moeite had om zelf met slecht nieuws te komen maar dat men ook binnen de projectorganisatie het gevoel had dat er weinig ruimte was, in ieder geval in het begin, om met slecht nieuws te komen. Heeft u dat ook zo ervaren in het begin van uw periode?

De heer Asscher: “Ik vind het buitengewoon moeilijk om te oordelen over een gevoel wat mensen toen hadden bij het projectbureau over hoe daar door het bestuur op gereageerd werd. Ik weet dat wij al aan de onderhandelingstafel, en toen was het college begonnen, heel erg die

beleidslijn van optimisme naar realisme - feiten op tafel, geen mooi weerverhalen - hebben gehanteerd, dus ik vertrouw er op dat dat bij de organisatie ook is doorgedrongen.”

(..)

“De heer Herrema zei daarover, ook in de tijd rond zijn aftreden, dat hij stelselmatig tot de conclusie was gekomen dat de problemen dieper lagen dan hij had gedacht. En dat telkens als hij weer verder keek het probleem toch ernstiger was. Ik denk dat dat een heel correcte inschatting is.”

De bestuurders zien keer op keer dat de werkelijkheid anders is.

Wanneer bent u dan uiteindelijk op de hoogte gekomen van het bestaan van een probabilistische analyse van de planning?

De heer Asscher: “Je had telkens vertragingen in de eindwerkdatum. Daar zijn we telkens mee geconfronteerd. Er zaten ook altijd vertragingrisico's in de prognose. Het echte verschil tussen probabilistisch en deterministisch en waarom probabilistisch zoveel verstandiger was, is mij pas duidelijk geworden toen dat door Korf/Horvat geadviseerd was naar aanleiding van hun onderzoek in 2007. Daarvoor was ik niet op de hoogte van het verschil tussen probabilistisch en deterministisch plannen. Ik was ervan uitgegaan dat de specialisten in hun planningen een zo goed mogelijke inschatting zouden maken van wat een realistische einddatum was. En dat gevoel was versterkt door het feit dat je telkens bij tegenslagen niet alleen een stijging van het budget zag, maar ook een nieuwe einddatum.” (..) “Ik was ervan uitgegaan dat we the state of the art planning gebruikten.” Wederom voorbeelden van aannames die niet expliciet gemaakt zijn.

De heer Herrema is wethouder van 2006 tot 2009 en in deze periode portefeuillehouder van het project.

Had u het idee dat na integratie het probleem met de aannemers effectief kon worden aangepakt?

De heer Herrema: “In ieder geval dat het projectbureau meer zicht kreeg op wat er feitelijk met de aannemers werd afgesproken, ook de

financiële consequenties van de afspraken duidelijker werden. Ook de contractonderhandelingen zelf – dat is een apart verhaal waar we straks nog wel op terug zullen komen. Dat heb je met een integratie van het projectbureau en het adviesbureau niet geregeld. Dat is een apart en lastig traject geweest. Nog even ter aanvulling bij commissie Sorgdrager: wat mij bij Sorgdrager opviel, was dat ze het eigenlijk te weinig had over een rijdende metro. Amsterdammers willen dat er gewoon op tijd een metro gaat rijden. Toen ik begon viel mij op dat er op dat terrein nog niet veel geregeld was. Er lag nog geen vastgesteld conceptprogramma van eisen voor het bestellen van metro's. Het laatste grote contract voor baan- en bovenbouw, de techniek, was helemaal niet voorbereid. Dat zijn hele wezenlijke onderdelen om op tijd een rijdende metro te hebben. Daar had Sorgdrager het niet over, bij Horvat was dat duidelijker in beeld – dat het om een rijdend metrosysteem moest gaan en dat was onvoldoende belegd in de scope van het projectbureau.”

De heer Herrema is de eerste bestuurder die integraal kijkt naar wat er nodig is. Het projectbureau blijkt niet aan de hogere doelstelling ‘een rijdende metro’ te werken, maar aan subdoelstellingen zoals een tunnelbuis of een diepgelegen station.

“Het projectbureau was er verantwoordelijk voor om mij meer zicht te geven op de werkelijkheid. Ik heb vanaf dag een gezegd tegen het projectbureau: geef mij alle shit die er is, als die reëel is tenminste. Als het niet in een keer kan, doe het dan in twee keer. Maar ik wil de werkelijkheid van het project zien, omdat iedereen wel aan zijn water kon voelen dat er meer aan de hand was dan er op dat moment bekend was. Overal kwamen slechtnieuwsaankondigingen, ook toen ik deze functie aanvaardde. En dat is ook de opdracht die ik steeds aan het projectbureau heb meegegeven: krijg zicht op de werkelijkheid en bouw meer realisme in, in de prognoses die je voorstelt. Maar het was wel een cultuur van optimisme waarmee we begonnen en ik denk dat

de prognose 2007 een voorbeeld is geweest van die optimistische cultuur die bij het projectbureau aanwezig was.”

Kun je nu zeggen dat in 2007 – toen de problemen u duidelijk werden en u verbeteringen in het systeem bouwde – die problemen voorzien hadden kunnen worden? Want het is al vijf jaar in de uitvoeringsfase.

De heer Herrema: “Laat ik het zo zeggen: ik heb het startbesluit regelmatig vervloekt. De uitgangspunten van het startbesluit – heel veel kostenoverschrijdingen hebben te maken met het startbesluit. Daar zitten veel elementen in die beter voorzien hadden kunnen worden. Daarnaast zijn er elementen die in deze periode zijn gebeurd, zoals de Vijzelstraat, die niet aan het startbesluit geweten kunnen worden. Maar aan veel elementen, zoals professioneel risicomanagement, een inschatting van de risico’s, uitgedaagd door anderen dat het ook reële risico’s zijn en dat het goed beoordeeld wordt, is niet voldoende gedaan. In ieder geval was de beoordeling onvoldoende.”

(..)

“En in de kern is wat mij opviel – maar ik wist waar ik aan begon –het opbouwende risicoprofiel door de jaren heen. Dat er niemand verantwoordelijk was voor het totale risicoprofiel. Iedereen deed er een stukje bij – in de fase van het project. Met als gevolg dat er een heel hoog risicoprofiel was, zonder voldoende risicomanagement om dat profiel ook financieel in de klauwen te houden.”

(..)

“Je kunt wel voor de goedkoopste prijs alles binnenhalen, maar de vraag is of je dan een samenwerkingsrelatie met elkaar hebt opgebouwd om te zorgen dat die lijn afgebouwd wordt. Die zorg zat in veel contracten.”

(..)

“Niemand zal beweren dat er geen risicoanalyse lag. Alleen de inzichten veranderden in de jaren wel. Toen het startbesluit genomen was, had Nederland nog helemaal geen ervaring met boren in de praktijk. Het was een aanname.”

Dan zijn die heronderhandelingen op enig moment achter de rug. Wat zijn de belangrijkste winstpunten die concreet zijn gerealiseerd?

De heer Herrema: “Bij het centraal station is de samenwerking flink verbeterd nadien. Het tempo ging er meer in. Er was meer positieve samenwerking, ook met betere mensen. Bij de binnenstadstations heeft het geleid tot meer rust in de samenwerking. Maar daar is door de gebeurtenissen rond de Vijzelstraat een andere lijn doorheen gekomen, waarin fouten zijn gemaakt door de aannemer in de bouwput, feitelijk. Dat gaf een andere, nieuwe druk op die samenwerkingsrelatie. Maar dat stond los van de discussie over het contract.”

Professor Horvat heeft hier gezegd dat een projectorganisatie die in het begin een veel te optimistische raming heeft gemaakt, de jaren erna erg defensief kan reageren. Omdat men niet graag zijn eigen fouten toegeeft en dus ook een ander beeld van de werkelijkheid krijgt. Hebt u dat ook zo ervaren?

De heer Herrema: “Je ziet dat het voortschrijdend inzicht in de drie jaar dat ik verantwoordelijkheid droeg, enorm gegroeid is. Elke keer had je de neiging te denken dat dit niet waar kon wezen. Op een gegeven moment kun je de vraag stellen, en dat is ook de reden dat ik naar een andere directie ben gegaan, of je van de mensen die jarenlang A zeggen, moeilijk kan vragen om een mentale instelling te hebben om B of C te zeggen. Daarmee vraag je nogal wat van mensen. Professioneel kun je zeggen dat het moet kunnen, maar de vraag is of men de mentale frisheid heeft om hele andere dingen te zien of zeggen die je voordien niet gezegd hebt. Ik denk dat het zeker in dit project een rol heeft gespeeld. De cultuur en de mentale ruimte in je hoofd hebben om andere dingen te zien en te willen zien.”

Nog even over de verhouding projectbureau – adviesbureau: “Van de correspondentie tussen het adviesbureau en projectbureau ben ik niet op de hoogte. Er bestaan wel misverstanden over: het projectbureau is verantwoordelijk voor de prognose, niet het adviesbureau. Het adviesbureau geeft een advies aan het projectbureau over die prognose.

Uiteindelijk is binnen de gemeente het projectbureau verantwoordelijk voor de prognose.”

Naar aanleiding van de vraag over twijfel over of de € 500 miljoen die de commissie Veerman voorstelde wel genoeg zal zijn, legt de heer Herrema uit:

“Belangrijke onderdelen die nog moeten komen, moeten op een goede manier verwerkt zijn. Dat is de herziening van het boorcontract dat in zijn volledigheid verwerkt moet worden. Het tweede element betreft het feitelijk boren, ik denk hoe graag we nu ook een eindstand willen hebben, we niet verder zullen komen dan een tussenstand. Omdat het boorproces, omdat er gekke dingen – hoeveel we ook aan beheersmaatregelen doen, groot effect hebben op het totaal. Het derde belangrijke element is de gezonde aanbesteding van twee belangrijke contracten: die techniek en die metro’s. De metro’s worden niet betaald uit het bedrag, maar moeten wel op een goede manier besteld worden, op tijd, anders kan de Amsterdammer niet met de metro. Dus die twee bestanddelen moeten op een gezonde manier ingevuld worden. Als we dat hebben, ben ik graag bereid over hogere percentages te praten. Maar ik vond dat percentage van 95% – ik heb de onderbouwing overigens nog niet gezien – aan de hoge kant. Ik zou – wetende dat die belangrijke elementen cruciaal zijn voor het eindbeeld – die graag eerder in beeld willen zien voor ik me aan een percentage zou wagen.” In feite is de becijfering in 2009 dus nog altijd onzeker en zegt Herrema hier dat het bij een project als dit ook niet met zekerheid te zeggen valt.

U zei dat u Horvat echt nodig had gehad voor dat risicomangement. Was er dan tegenwerking of onwil? De vraag heeft betrekking op het invoeren van risicomangement bij het projectbureau.

De heer Herrema: “Er lag heel veel op het bordje van het projectbureau, laat dat helder zijn. Ze hebben heel veel dingen gedaan, ook in het omgevingsmanagement. Er was ruzie met Jan en alleman. De overeenkomst met de bovengrondse was gesloten, dat is goed voor

de veiligheid van de lijn. Er was ruzie met bewoners van het Damrak, daar was veel aandacht. Onderhandelingen met de aannemers. Het kostte wel moeite om te zorgen dat ze het echt gingen doen in alle drukte. Het tweede heeft misschien te maken met de cultuur waarin het allemaal gestart is. Het risicomangement leek een politiek ding, een politieke wens. Dat het niet cruciaal onderdeel van hun eigen product was. Omdat die wens vanuit Sorgdrager en later vanuit de politiek op tafel lag om dat goed en professioneel te doen. Het kostte veel moeite tot het in het hart van de organisatie was doorgedrongen. En dat is in 2007 en 2008 wel goed gedaan. Maar het kostte veel moeite om door te dringen – dat er een noodzaak was om het goed te doen.”

Welke rol vervulde DIVV en de Bestuursdienst in het project volgens u?

De heer Herrema: “DIVV stelde zich, vooral in het begin, heel erg als een adviseur op. Ook de directeur – je had niet het idee dat daar een projectdirecteur zat die opdracht gaf aan de directeur Noord-Zuidlijn. Dat werd zwaarder en sterker na de discussie over het bestellen van de metro’s, want toen kwam zijn rol nadrukkelijk in beeld. Want hij moest zorgen dat die twee projecten samen iets moois van elkaar gingen maken. Eigenlijk functioneerde de projectdirectie als een heel zelfstandig orgaan. Haar begroting en prognose werd eigenlijk ingevoegd in die van DIVV. Dat was de vraag of het handig en verstandig was, want hij maakte zich medeverantwoordelijk voor die prognose en begroting.”

Als we het hebben over de ideale oplossing van het probleem binnen de gemeentelijke context, hoe zou dit dan opgelost moeten worden? Er dus voor zorgen dat je financieel de boel onder controle houdt.

Herrema: “Binnen de context van een groot project – want iedereen wil 100% controle, maar je moet niet denken dat dit project 100% controle heeft. Het is wel belangrijk dat er goede, deskundige mensen moeten zijn. Je beste mensen moet je op zo’n project zetten. Dat is cruciaal, welke structuur je ook met elkaar bedenkt. Het tweede is dat je de financiële functie op een goede manier belegt, binnen en buiten de

directie, met toegang tot alle informatie en de mogelijkheid om zelfstandig onderzoek te doen. Dus eigen audits kunnen hanteren en ook altijd de ruimte als bestuur houden om anderen te vragen – extern – naar de gezondheid van het project te kijken. En ververs op tijd de mensen, op een verantwoorde manier.”

Dus: er is geen zekerheid en het draait vooral om mensen. Dat is een essentieel punt voor Herrema en hij voegt er aan toe:

“Het kan niet zo zijn dat een startbesluit dat zo afwijkt van de werkelijkheid – en we zijn er nog niet eens – daar moet je politieke verantwoordelijkheid voor nemen. Dat is mijn opvatting – die hoeft niet gedeeld te worden, maar het blijft wel mijn opvatting.”

Gevraagd naar de lessen voor de toekomst stelt de heer Herrema:

“..dat de scope op het geld zodanig groot is geweest, dat daarmee het feitelijke zicht op de uitvoering is verdwenen of zwaar verminderd. En dat zie je bij veel politieke processen en als we niet leren nadenken over een bedrag dat reëel is, alleen maar naar beneden drukken, dan krijg je de prijs in elk dossier terug. Of het HSL, Betuwelijn of een schouwburg in Eindhoven of Tilburg is. Het zijn talloze voorbeelden in dit land waar ditzelfde proces plaatsvindt. Gebruik referentieprojecten in plaats van je eigen politieke wens over wat iets mag kosten. En houd rekening met besluitvorming: de politiek is niet altijd gericht op uitvoering, maar vooral gericht op het besluit zelf. De uitvoering is vaak een ondergeschoven kindje in de politieke besluitvorming.”

De heer Van Poelgeest is raadslid sinds 1998 en wethouder vanaf 2006. Hij is tevens lid van het bestuurlijk team Noord-Zuidlijn. Over zijn rol en verantwoordelijkheid zegt hij:

“Het bestuurlijk team is geen officieel orgaan; het heeft geen wettelijke status. Het is er om de besluitvorming voor B&W goed voor te bereiden. En dan is het belangrijk dat er in die voorbereiding iets van

politieke spreiding is. Dat is ook de reden ervan dat ik zitting heb genomen in dat bestuurlijk team. Ik zeg dat zo expliciet omdat er later in het traject een beeld is ontstaan van dat eigenlijk de wethouder BWT daar, als vanzelfsprekend, zou moeten zitten. Maar dat was niet de aanleiding waarom ik daar zat. En hoe ik het zie - dat is wat ik net zei: besluiten worden door B&W genomen. B&W zijn in die zin ook een collegiaal college, met zijn allen verantwoordelijk. En dat bestuurlijk team heeft verder geen formele status.”

Kunt u toelichten hoe de besluitvorming liep in dat bestuurlijk team?

De heer Van Poelgeest: “U suggereert dat er besluiten worden genomen, maar zo werkt het niet. Besluitvorming voor B&W wordt voorbereid. Het heeft dus veel meer het karakter van een gedachtenuitwisseling: kijken of we op de juiste koers zitten, meningspeiling, soms een beetje brainstormen... Zo hebben we bijvoorbeeld verschillende malen gepraat over wat eventuele mogelijkheden zouden zijn om extra inkomsten te genereren. Dus het karakter van wat besproken werd binnen het bestuurlijk team is heel wisselend geweest. En, nogmaals, nooit gericht op besluitvorming, omdat het bestuurlijk team geen formele status heeft. Het bereidt de besluitvorming binnen B&W voor.”

Het bestuurlijk team werd ook nogal eens verrast door de gebeurtenissen:

Van Poelgeest: “We weten allemaal hoe heftig de kwartaalrapportage voor het hele jaar 2007 was, en voor het hele jaar 2008. Dus u kunt zich voorstellen dat op dat moment er in het bestuurlijk team veel tijd vrij werd gemaakt om een beeld te krijgen van waar dit vandaan kwam, hoe we dat moesten wegen en wat het betekende voor de gemeentebegroting. Dat soort vragen werd daar besproken. Het was overigens zo dat de portefeuillehouder daar een beetje de lead in had, en ideeën, gedachten en richtingen voorlegde. De andere leden niet alleen politiek-bestuurlijk, maar ook ambtenaren die er zaten -

reageerden daarop en gaven hun mening. Dat leidde dan uiteindelijk tot voorstellen die naar het college gingen.”

Misschien kunt u nog iets meer uitleggen over de invulling van het collegiaal bestuur?

Van Poelgeest: “In theorie en op papier is dat eigenlijk redelijk overzichtelijk. Er is een portefeuillehouder die op eigen gezag voorstellen inbrengt in het college. En dingen als bestuurlijk team, dubbele wethouders, collegiaal overleg, dat zijn allemaal hulpstukken om te komen tot goede voorstellen die ook voldoende draagvlak hebben. Maar uiteindelijk gebeurt het gewoon in de collegevergadering. Daar wordt het besluit genomen. En zo is het ook bij de Noord-Zuidlijn gegaan. En de collegialiteit bestaat eruit dat op het moment dat het besluit genomen is, het hele college ook voor dat besluit staat.”

De werkwijze in het collegiale bestuur lijkt op een marginale toetsing waar de leden een wat afwachtede houding aannemen:

Van Poelgeest: “Het lastige blijft natuurlijk dat wat je niet weet, je ook niet weet. U kent dat dilemma natuurlijk. En er kan dus op een gegeven moment aanleiding zijn om door te vragen. En ik vind dat daarin toch de portefeuillehouder als eerste aan zet is. Die heeft dat op verschillende momenten ook gedaan. Daar komt dan een verhaal uit dat binnen zo’n bestuurlijk team besproken wordt en dat ik in alle voorkomende gevallen redelijk overtuigend vond.”

Over hoe het project in de beginfase loopt zegt de heer Van Poelgeest: “Het project is, na het definitieve besluit in 2002, in 2003 gestart. Toch met het gevoel: dit is een heel belangrijk project voor de stad, het is ingewikkeld, ook bouwkundig, maar we gaan er met zijn allen wat goeds van maken. En de inspecteurs die er van de kant van BWT op zaten, die zaten er ook niet als een groep mensen op, die zaten er allemaal individueel gekoppeld aan de verschillende contracten. En na een tijdje gaat iemand zich dan natuurlijk ook daarmee identificeren. Het is natuurlijk ook in technische zin een hoogstandje om dat soort

dingen te doen.”

Was het voor het bestuurlijk team en voor u dus duidelijk welke risicomethodes werden gehanteerd?

Van Poelgeest: “Ik weet niet wat u bedoelt met methode, maar dat gaat over kleine kans, grote gevolgen en allemaal van dat soort dingen en die rekensommen. Dat wist ik wel, maar het is heel technisch hoor, en het is ook wel moeilijk om dat precies te begrijpen. In theorie en op een beetje hoger abstractieniveau kun je dat volgen, maar om nou te zeggen dat ik dat hele systeem tot in de details in de vingers heb zou een beetje te ver gaan.”

..als dat voor u al zo tamelijk lastig te volgen en te begrijpen is, wat zegt dat dan over hoe het op dat moment te volgen moet zijn voor raadsleden?

De heer Van Poelgeest: “Dat is ook heel ingewikkeld, en dat heb ik natuurlijk ook aan de andere kant van de streep gevolgd als raadslid, want bij het definitieve besluit waren er ook allemaal van dit soort discussies. Dus ik kan dat helemaal navoelen. Wat essentieel daarin is, is dat de counter failing power goed georganiseerd is. En dat als men het ergens niet over eens is, dit naar boven komt. Dan kan dat op dat moment in mijn ervaring allemaal toch redelijk begrijpelijk worden uitgelegd. En dan denk ik dat, als bestuurder en als raadslid, je op dat moment dit kunt wegen en er een beslissing in kunt nemen. Maar je moet wel een beetje het vertrouwen erin hebben dat het systeem zo is ingericht dat als er echt ergens controverse over is, dat naar boven komt. Op het moment dat het systeem niet zo is ingericht, wordt het heel erg moeilijk om daar goed op te sturen.”

Ook Van Poelgeest gaat uit van vertrouwen in wat hij krijgt aangereikt op basis van de veronderstelling dat het systeem daarvoor is ingericht.
En dan krijgt de Raad feitelijk informatie die niet te volgen is?

Van Poelgeest: “Dan blijft te veel onder het tapijt. Dat is niet alleen een probleem voor de Raad, dat kan ook al een probleem zijn voor het college.”

Ook Van Poelgeest leert in 2007 het verschil tussen de deterministische planningsmethodiek en de probabilistische methode.

De heer Cohen:

“Het idee om alles te moeten kunnen begrijpen en alles te moeten weten om dan pas te kunnen sturen vind ik een verkeerde aanname. Zo’n heel systeem van het wegen van risico’s en hoe je dat precies doet, dat is soms ook wiskunde. Waar het mij wel om gaat is dat er op het moment dat er een controverse is tussen deskundigen over of er daar nou iets thuishoort onder categorie E of onder categorie F, men in staat moet zijn om mij als relatieve leek dat zo te kunnen uitleggen dat ik het begrijp. En als ik het niet begrijp, moet ik ook geen beslissing nemen.”

In navolging van o.a. de heer Stadig zegt hij van het bestuur dat we allemaal amateurs zijn. Vervolgens:

“Ik heb wel in de loop van de afgelopen acht jaar gemerkt dat we daar beter in zijn geworden. Dat we beter zijn geworden in wat heet: het maken van de flappen en de achterliggende stukken en de daar weer achterliggende stukken en de voorbereiding daarvan. Maar op het moment dat de besluitvorming voorligt in het college ben ik er ook van uitgegaan dat degenen die daarbij betrokken waren dat zo goed mogelijk hebben voorbereid.”

Volgens Cohen ligt de besluitvorming uiteindelijk bij een enkeling:

“Het gaat in het college niet anders dan in de gemeenteraad. Daar wordt op een gegeven moment ook een besluit genomen. Daar is het zo dat iedere fractie een woordvoerder heeft en over het algemeen is het zo dat de overige leden van de fractie die woordvoerder volgen, zonder dat ze precies weten wat ze doen. Dat leidt uiteindelijk tot besluitvorming in de raad en dat is dan een meerderheid waarvan ik

denk dat een groot aantal van de leden als je zou vragen wat er precies aan de hand is, zegt: ga maar naar de woordvoerder, die kan je dat precies vertellen. Sterker nog, als je op een gegeven moment in de kranten leest of hoort hoe dat bijvoorbeeld in de Tweede Kamer gaat, daar zijn het de woordvoerders van de verschillende partijen die met elkaar overleggen en op een gegeven ogenblik tot een bepaalde deal komen. Dat komt vervolgens in de Kamer en dan wordt er conform besloten. En zo werkt het natuurlijk in het college ook.”

(..)

“In de afgelopen tijd heb ik ook nog wel eens een keer naar voren gehaald dat als je je realiseert waar het om ging bij het go-/no go-besluit, en volgens mij is het Veerman geweest die nog eens heeft gezegd dat het hier om de bereikbaarheid gaat, om de slagader van de bereikbaarheid in de Randstad. Dat is dus nogal wat. Dat is dus enorm. En dat was het besluit dat op een gegeven moment genomen moest worden. Doen we dat nu wel of doen we dat nu niet. Over die afweging is uitvoerig gesproken met alles en iedereen. Daar heeft iedereen ook het nodige over gezegd. En toen dat besluit was genomen en dat wordt door de commissie-Sorgdrager nog een keer heel goed beschreven, die zegt: als je dat besluit een keer hebt genomen dan zit je wel in die trein die op een gegeven ogenblik verder gaat terwijl je ook weet dat er risico's in zitten. Het woord risico is een abstract begrip en als een risico zich werkelijk voordoet, dan denk je: hadden we dat maar eerder geweten. Je wist het in abstracto maar niet in concreto.”

(..) “Voor zo'n megaproject, voor zo'n ingewikkeld project moet je denk ik voor een belangrijk deel te rade gaan bij die professionals die jou dan maar moeten vertellen: wij gaan het op deze manier doen. Dan kun je je best doen om daar nog een paar kritische vragen bij te stellen, maar dan zal het op een gegeven moment wel zo gaan lopen. Als dat uw vraag is, daar zit natuurlijk een zekere afstand tussen, dat is zo. Je zult op een gegeven ogenblik moeten vertrouwen op datgene wat aan je wordt voorgelegd. En als je dat vertrouwen niet hebt, dan zal je je opnieuw van een second opinion moeten voorzien. Ik heb de indruk dat

dat de afgelopen jaren veelvuldig is gebeurd.”

Die directeur is natuurlijk vrij laat in dat project aangesteld en vervolgens, en dat vindt hij zelf ook, is er tijdens zijn periode nog te veel over geld gepraat en niet over de maatschappelijke betekenis van het project. Daar zit een beetje mijn probleem.

De heer Cohen: “Dat laat weer de complexiteit van het hele project zien. Want de een heeft het over de maatschappelijke betekenis en de ander heeft het over het geld. En dat zijn beide aspecten die een belangrijke rol spelen. En waar dat geld natuurlijk ook een belangrijke rol speelde, gegeven het go-besluit en alles wat eraan vastzat, was dat niet onlogisch. En dat omgekeerd de maatschappelijke betekenis en de impact van het bouwen daar ook een rol in speelt: dat zijn vervolgens de dingen die je moet proberen bij elkaar te brengen.”

De rol van de burgemeester is volgens Cohen niet inhoudelijk. Hij constateert dat de verschillende betrokkenen verschillende betekenissen toekennen.

En in die zin ziet u dus geen inhoudelijk toets?

De heer Cohen: “Nee. En die inhoudelijke toets past ook absoluut niet in ons bestel. Dat zou dus betekenen dat een benoemde functionaris een inhoudelijke toets zou hebben over datgene wat het politiek verantwoordelijke lichaam zou doen. Dat past gewoon niet in ons bestel. En het past al helemaal niet in Amsterdam waarin mij vanaf het begin altijd en tot mijn volle tevredenheid duidelijk is gemaakt dat dat ook mijn rol is.”

De unieke context van Amsterdam komt hier naar voren.

Naar aanleiding van de incidenten aan de Vijzelgracht is de vraag: *Is toen ook wel eens de gedachte door u heengegaan om het hele project*

stil te leggen?

De heer Cohen antwoordt: “Nee. Die gedachte is nooit door me heen gegaan en zeker ook toen niet. Je zit daar wel als het onmiddellijk gebeurd is te praten over wat moet je nu. En in the heat of the moment moet je daar eigenlijk al besluiten nemen over hoe nu verder. Wat ik mij ervan herinner is omdat het over die diepwanden ging bij de Vijzelgracht, waarbij het niet uitgesloten was dat er op het Rokin iets vergelijkbaars aan de hand zou kunnen zijn, wij toen hebben gezegd: dan zullen we daar op dit ogenblik ook mee moeten stoppen. Op dat ogenblik met alle emoties dat soort vergaande besluiten nemen, dat kan helemaal niet. Ook dit besluit is er een waarvan ik aldoor gedacht heb: dat doen we op dit moment maar daar moet binnen de komende weken veel preciezer gekeken worden om te kijken op welke manier je daar dan mee verdergaat.”

Het illustreert de gerichtheid op realisatie. Wat er ook gebeurt: we zullen doorgaan!

3.3.3 Het perspectief van de ambtenaar

Over de organisatie zegt de heer Geluk in 2009:

“De complexiteit van het project van de Noord-Zuidlijn vergt een bijzondere samenwerkingscultuur. Ik denk dat onderzocht zou kunnen worden hoe de samenwerking beter had kunnen verlopen, zeker in de jaren waarover we nu gesproken hebben. Ik weet inmiddels uit ervaring van evaluaties van grote projecten dat het mogelijk is om met een slecht contract, maar met een goed team een goed project te maken.”

(..)

“Misschien zou er nog veel gewonnen kunnen worden bij de organisatie van dit zeer complexe project als er ook onderzocht wordt hoe er commitment in de stad wordt gecreëerd, hoe samenwerking wordt georganiseerd. Ik moet u zeggen dat dit project complexer is dan nodig zou zijn. Het komt natuurlijk neer op technische zaken en op risico's zoals we besproken hebben, maar misschien zouden we aan de voorkant veel meer kunnen doen door het bestuur en de ambtelijke organisaties condities te laten scheppen waardoor we veel scherpere randvoorwaarden op kunnen stellen binnen het ingewikkelde publieke domein, waardoor we veel minder claims krijgen, veel minder verwarring tussen publieke en private verantwoordelijkheden. Ik denk dat de fragmentatie van de Amsterdamse organisatie ook eens onder de loep genomen zou kunnen worden als risicofactor bij het aangaan van dit soort grote, complexe projecten. Ik doel daarbij op verschillende dingen, maar als u zegt dat dit genoeg is, kan ik het hierbij laten. Ik wilde u toch een vingerwijzing geven en als u mij vraagt om dat nader toe te lichten, dan ben ik graag daartoe bereid. Dit aspect zou ik echter ook in uw aanbevelingen willen noemen.”

Bouwmanager de heer Bormans vertelt over de gang van zaken in de uitvoering het volgende:

“Dat zijn diverse stadia geweest. Dat begon buiten, op de bouwplaats, waar conflicten plaatsvonden tussen aannemer en omgeving, omgevingsmanagement. Dat ging over dingen als bouwhekken, het openstaan van een bouwhek, en zulk soort kleine futiliteiten. Maar die erg hoog opgevoerd werden. Daar is veel toezicht vervolgens bij geplaatst. Bij de wisselwerking tussen aannemer en omgeving als stadsdeel, bevoegd gezag, daar is veel extra mankracht door het adviesbureau ook bijgezet om in die gesprekken, overleggen, vergunningaanvragen van opbrekvergunning, noem maar op, dat te stroomlijnen. De meerwerkclaims, contractwijzigingen, en vervolgens ook regelrechte claims, daar is veel capaciteit bij geplaatst. Maar op enig moment nam dat dusdanige vormen aan dat daar uitvoerig over gesproken is, van: hoe kunnen we daarmee verder? Daar is toen in ieder geval besloten dat.. Die claims, die briefwisseling met de aannemer was dusdanig – de binnenkomende brieven in aantallen – dat samen met de stadsadvocaat besloten is om daar nog slechts marginaal op te antwoorden in de vorm van verzamelantwoorden. Dus gewoon het bundelen van inkomende brieven en daar een kort antwoord op terugsturen, om niet in reactie te verzaken. Wie zwijgt, stemt in. En dat is het laatste wat je hiermee wil. Maar dat was inderdaad een groot probleem. En erg bekend bij zowel directie adviesbureau als bij de directie van het projectbureau. In den beginne, dan praat ik over 2003, 2004, vonden de meeste van die escalatiegesprekken plaats tussen adviesbureau, het hoofd van het adviesbureau samen met de contractmanager, ik zat daar als bouwmanager ook wel bij, met de aannemer. En voorjaar 2005 is dat verder geëscaleerd naar de directie van het projectbureau, samen met de directie van de aannemer.”

Vanaf het begin van de uitvoering sprake is van strijd en conflict tussen de verschillende partijen.

Kunt u iets vertellen over het punt waarom die claimcultuur ontstond en vooral ook zo snel ontstond, nadat het project echt als uitvoering van start ging?

De heer Bormans: “Ja, dat was op zich verbijsterend, om dat waar te nemen. Het is eigenlijk je ergste nachtmerrie dat zoiets überhaupt gebeurt. Wij meenden met de beste intenties van beide kanten van start te gaan. En dan gebeuren er een hele hoop dingen. Er gebeuren dingen tussen aannemer en omgeving. Ik sprak al over omgevingsmanagement, bevoegd gezag, de rol van de stadsdelen daarin. Ook de mazen die de aannemer mogelijk ziet in het contract dat hij afgesloten heeft. En daarin toch op een andere manier invulling aan gaf dan wij zelfs met de juristen aan tafel, ooit hebben kunnen voorzien.”

(..)

“Wij menen dat dat contract in goed overleg tot stand is gekomen, waarbij geldt dat je in een contract probeert weer te geven wat de intenties van beide partijen zijn. Nou, op dat moment meenden wij die intenties te kennen, ook van de andere partij, in ieder geval de onze. We waren toen inmiddels geruime tijd met elkaar onderweg. Na afsluiting van het contract blijkt dat in ieder geval een gezamenlijkheid van intenties, dat daar een stuk minder invulling krijgt.”

De heer Haanen is als bestuursadviseur bij het project betrokken vanaf 2002. Hij licht toe dat de eerste fase van het project moeizaam was:

“Het project had een heel moeilijke startfase. In die fase is er ook vanuit de kant van de Bestuursdienst, althans van mijn kant, meegewerkt aan het project. Dat is niet alleen incidenteel geweest. Er loopt een structurele lijn door de hele periode tot nu toe eigenlijk, tot vorig jaar. De Bestuursdienst is ook in het gat gesprongen van de ambtelijke opdrachtgever, die in dit project afwezig was. De Bestuursdienst heeft zelf audits geïnitieerd. We hebben eigenlijk de rol van de *countervailing power* enigszins gespeeld, want die was in het project niet aanwezig.”

Was naar uw oordeel de toenmalige projectorganisatie klaar voor de uitvoeringsfase? Was ze daarvoor ingericht?

De heer Haanen: “Dat wist ik niet op 9 oktober 2002. Gaandeweg 2003 werd echter wel duidelijk dat deze organisatie de uitvoering absoluut niet aankon.”

En wat hebt u met die wetenschap gedaan?

De heer Haanen: “Op 12 maart 2003 hebben de directeur Financiën en de directeur ROIB, zo heette dat destijds nog, een gesprek gehad met de opdrachtgever. Dat gesprek was om de opdrachtgever erop te wijzen dat het niet goed ging. Het projectbureau was niet in staat om met zijn omgeving om te gaan. Het projectbureau maakte ruzie met iedereen, van de aannemers tot en met de jongste bedienden die op straat moesten zorgen voor de handhaving. Dat is een heel dwingend gesprek geweest.”

In de ogen van de ambtenaar van het stadhuis was de organisatie dus niet competent. Hij zegt: “Wij constateerden dat een heleboel niet goed liep in het project. Al in april, voor de start van het project, hebben wij een gesprek gehad met de ambtelijke opdrachtgever om hem daarop te wijzen.” (..) “Het schortte eigenlijk aan alles. Het projectbureau was op dat moment heel erg in zichzelf gekeerd. Het was niet ontvankelijk voor kritische opmerkingen, maar ook niet voor opmerkingen die gericht waren op meedenken. Er was een adviesgroep. Daar zaten alle gemeentelijke diensten die betrokken waren in. De mensen die daarin zaten, kregen niet de gelegenheid om datgene naar voren te brengen wat ze wilden zeggen. Het werd althans niet serieus genomen door de projectorganisatie.”

(..)

“Het project vorderde niet, er gebeurde niets. Iedereen klaagde. Die klachten waren ook bekend, ze drongen ook door in dit pand. Vanaf de handhaving op straat tot de aannemers en alles wat er tussenin zit klaagde iedereen over het project: stadsdelen, gemeentelijke diensten, de coördinatie Stationseiland, stadsregisseur.”

Na het uitvoeren van een audit worden tal van aanbevelingen overgenomen. Dat leidt tot verbetering.

De heer Haanen: “De methode die werd gehanteerd door de organisatie van 2002-2003 was *commitment by gun*. Die werkwijze werd verlaten. Er werd nu gepraat met mensen als volwassenen.”

Anno 2009 voldoet de organisatie volgens de heer Haanen wel aan de eisen: “Ik denk dat er nu een organisatie zit die het project goed aankan en die het kan realiseren. Er zijn heel wat slagen gemaakt. De professionaliteit van deze organisatie wordt geprezen, ook doordat er mensen van buiten met veel expertise zijn aangetrokken. Deze mensen moeten het kunnen.”

Iets van de Amsterdamse houding klinkt door naar aanleiding van een opmerking “*Dus u heeft mazzel gehad, zoals je dat hier in Amsterdam zegt.*” Daarop zegt Haanen: “Nou, zonder mazzel realiseer je dit project sowieso niet.”

Er is veel te doen over de precieze kosten en tussentijdse bijstellingen van de prognoses. Opvallend is de volgende uitspraak van de heer Haanen:

“Onder Tjeerd Herrema was het steeds een zeer realistisch bedrag dat werd opgevoerd. Dat is misschien wel een van de redenen waarom dat bedrag altijd zo hoog was.”

Over de tijdsplanning is veel onduidelijkheid. Pas in 2007 komt de heer Haanen er achter dat men van een andere methodiek uitgaat dan hij veronderstelt.

Dus u was nog verrast in 2007?

De heer Haanen: “Ja.”

Zegt u nu ook dat u de wethouders daarover voor 2007 niet hebt kunnen adviseren?

De heer Haanen: “Ik wist het helemaal niet. Ik wist ook niet of Tjeerd Herrema het wist. Geen idee. De tweede kwartaalrapportage van het adviesbureau kreeg ik bij toeval in handen. Daarin stonden de probabilistische planning, de deterministische planning en de

referentieplanning. Die weken zodanig van elkaar af, dat ik dacht: dat kan niet waar zijn. Achteraf bleek het heel erg waar te zijn. Ik heb de zaak toen meteen aan Tjeerd Herrema gemeld. Die heeft meteen stappen ondernomen om toen de waarheid boven tafel te krijgen, zowel wat betreft de financiën als de planning. (...) Op een gegeven moment weet je het niet meer. De informatievoorziening was niet echt heel helder, laat ik het zo zeggen. De tweede kwartaalrapportage van het adviesbureau heeft het bestuur nooit bereikt. Er is zelfs geen melding van gemaakt. In september zou het adviesbureau samengaan met het projectbureau. Toen is er een laatste kwartaalrapportage gekomen. Daarvan werd gezegd dat hij niet serieus genomen moest worden, omdat het adviesbureau zich aan het indekken was. Met de handtekening van die drie directeurs eronder geloofde ik dat echter niet.”

En u zegt ook dat wethouder Herrema uiteindelijk ook in 2007 daarvan op de hoogte raakte. Ik neem aan dat hij daar ook wel enigszins door verrast was.

De heer Haanen: “Dat kunt u het beste aan hemzelf vragen. Ik weet niet of hij daardoor verrast was, ik neem aan van wel, ja. Hij was door alles verrast wat er gebeurde bij de Noord/Zuidlijn.”

Over de noodzakelijke aanpassingen zoals die o.a. ook door Horvat zijn aanbevolen zegt de heer Haanen:

“Er moet gezorgd worden voor integratie van AMSYS en de Noord-Zuidlijn. De Bestuursdienst heeft daar heel sterk op gezeten en heeft ook richting ambtelijke opdrachtgever en projectdirecteur gezegd dat het gewoon gestalte moet gaan krijgen. Dat heeft nooit geen gestalte gekregen omdat beide daar geen zin in hadden en er de voordelen niet van zagen. Men zag niets in één directeur die verantwoordelijk zou zijn voor het rijdende treintje. De ambtelijke opdrachtgever zei: ik zorg voor de integratie van die twee. Pas nu, na het advies Veerman, is de projectdirecteur volledig verantwoordelijk geworden voor het project. De ambtelijke opdrachtgever is nu eigenlijk exit. De projectdirecteur is 100% verantwoordelijk voor het project en de scope is uitgebreid. Het

project loopt nu tot en met het rijdende treintje, het werkende vervoersysteem. Het is nog niet helemaal uitgewerkt, maar de directeur Noord-Zuidlijn wordt dus verantwoordelijk voor het vervoersysteem.”

De verschillen van opvatting blijven langdurig spelen.

De heer Bosch, bouwmanager, verklaart:

“Als ik terugkijk op de bouwperiode die we achter ons hebben liggen, dan waren het allemaal heel langdurige onderhandelingen, mediations – mediation Centraal Station heeft bijvoorbeeld twee jaar geduurd – (..) In eerste instantie het ontwikkelen van een heel stuk nieuwe technologie, waarbij al heel snel kosten en tijd niet meer binnen de kaders pasten. Dan ontstaat al heel gauw de discussie voor wiens rekening dat is. In tweede instantie ging de planning van dat project helemaal op hol. Op dat moment krijg je discussie en debat over waar dat aan ligt. Dan waren er nog een aantal hele grote contractmutaties, onder andere over indexerings, waar we het niet over eens werden. En we hadden op enig moment elkaar bij de arbiters getroffen – toen wij aangaande de sandwichwand een aannemer hadden die er geen vertrouwen in had en aan de andere kant een adviesbureau gesteund door het projectbureau die het een heel maakbaar ontwerp vond. Dat hebben wij toen als Amsterdam niet gewonnen. Als je dat allemaal bij elkaar opstapelt dan moet je naar mediation, want je hebt een paar hele grote vraagstukken liggen.”

Niet alleen de organisatie liep niet goed. De heer Bosch: “Ook de aannemer is in deze gehouden een aantal prestaties te leveren. En dat ging ook niet goed. Het is niet zozeer dat de problemen alleen in de aansturing gezeten hebben. Wij hebben ook geconstateerd, als projectbureau samen met het adviesbureau, dat op een aantal punten de aannemers tekortschoten.”

De heer Bosch schetst de dilemma's in de projectorganisatie als volgt: “We zaten al in heel zwaar weer. U moet zich voorstellen dat wij vanaf 2003 slecht uit de startblokken gekomen zijn, dat zal niemand ontkennen. Dat wij in de organisatie grote zorgen hadden, dat we de

ene audit nog niet gehad hadden of de volgende stond al weer opgelijnd. Ook door ons zelf gevraagd, want wij wisten dat we ook *checks and balances* buiten het project moesten zoeken om te kijken of we de goede kant konden zoeken en vinden. En in die hele periode, waarbij we met mediation bezig waren, lastige inkooptrajecten, af en toe een arbitrage, kortom: zwaar weer, komt er een advies om ook nog eens heel zwaar in je organisatie in te grijpen. Dat betekent dat als je in je organisatie ingrijpt, je een deel van je energie in de organisatie voor andere dingen gaat gebruiken. Dus je hebt heel zwaarwegende argumenten nodig. Wij hebben binnen de directie regelmatig gesproken over bijvoorbeeld de integratie, het vervangen van mensen. En we hebben altijd afgewogen welke energie we daaraan gingen besteden, terwijl we ook ongelooflijk veel energie en inzet van mensen in de organisatie nodig hebben om de problemen die we hebben ook het hoofd te bieden. En dat is altijd een heel delicate balans kan ik u zeggen. Want aan de ene kant weet je dat je dingen anders moet doen, anders lost het probleem zich op lange termijn niet op. Aan de andere kant – voor de korte termijn heb je ook je aandacht bij dingen nodig.”

De heer Bosch onderkent dat de uitvoering niet goed is verlopen:

“Het is op twee onderdelen helemaal uit de klauwen gelopen – daar zijn we het helemaal over eens. Daarom zitten we ook hier bij elkaar. Als u mij vraagt waar het in zat, dan zat het in verwachtingen die wij als projectbureau en adviesbureau hadden en de bouwers hadden op die hele speciale contracten. En dat is vanaf dag 1 niet goed gegaan. En dat heb ik onvoldoende onderkend in die beginfase.”

De heer Bosch is ruim 20 jaar betrokken bij het project. Daarover zegt hij:

“Maar als ik het opnieuw zou kunnen doen dan zou ik toch nog eens proberen om het moment dat je met zo’n project naar de markt gaat beter te timen. Dat is een ongelooflijk lastige opgave, want ik heb ook meegemaakt dat we probeerden afstemming te vinden tussen de grote nationale projecten en de Noord-Zuidlijn. Maar dat is vanwege de

dynamiek die in die bestuurlijke besluitvorming zit ongelooflijk lastig. Die laat zich moeilijk sturen, daar heb je een momentum voor nodig. Dat gaat lastig. Dat zou ik sowieso anders doen. Aan de andere kant, kun je je afvragen welke idioot twintig jaar bij zo'n project betrokken blijft. Ik voel me daar geen idioot bij want het project *an sich* is van belang voor de stad en heeft ook heel veel dingen die goed gaan. Maar ook twee dingen die verschrikkelijk uit de hand gelopen zijn. Als ik daar heel specifiek naar kijk zit daar voor een deel die contractering in, misschien voor een deel dat organisatiemodel, waarbij ik zelf twijfel want er zijn heel veel organisatiemodellen en managementstromingen die voors en tegens van het een en ander middelen. Maar daar zou, als ik het opnieuw moest doen, zeker meer aandacht aan besteed moeten worden. Want daar zitten de grote risico's en het is en blijft ontzettend lastig om een heel groot bouwproject in een stedelijke omgeving te doen als niet alle partijen en dan bedoel ik letterlijk en figuurlijk alle partijen overtuigd zijn van nut en noodzaak en vinden dat je je welkom moet kunnen voelen als bouwer in deze stad en dat de projectorganisatie daar verantwoordelijk voor is als je aan de gang gaat. We waren ons ervan bewust dat op het moment dat je gaat bouwen – en er is in deze verhooren gezegd dat we te snel afscheid hebben genomen van de mogelijkheid om dit project vanaf maaiveld te bouwen - maar ik hoef u er niet aan te herinneren wat dat opgeleverd heeft toen we dat gedaan hebben bij de bouw van de oostlijn. Maar het is ook nog een keer zeer serieus onderzocht en ik kan u verzekeren dat de hinder die we nu ondervinden, onvergelijkbaar is met de hinder waar we de stad dan mee opgezaagd zouden hebben. Dus de keuze voor het boren, voor die diepe stations en de bouwlocaties is niet lichtvaardig gedaan. En ik denk dat je daarmee, ondanks dat het heel lang duurt, de hinder nog enigszins binnen de perken houdt. Dat is ook mijn fascinatie bij het project en de reden dat ik er nooit voor weggelopen ben. En gezegd heb dat ik, tot ik geen toegevoegde waarde meer heb voor het project, er een rol in wil spelen. En dat verklaart een beetje die twintig jaar en de diverse functies die ik erin gehad heb.”

De heer Van Veldhuizen is projectdirecteur in de periode 2003-2009. Eind 2003 was de heer Van Veldhuizen gevraagd als trouble shooter naar het project te komen omdat zoals hij het noemt: “er problemen waren tussen het project en de stad, die ik moest oplossen.” (..) “Kort samengevat was toen ik kwam de bouw officieel al een jaar aan de gang, maar lag in de praktijk het werk op heel veel bouwplaatsen stil, omdat er problemen waren met vergunningverlening, met stadsdelen, met bewoners en ondernemersorganisaties. Er liepen gerechtelijke procedures. Kortom, er werd op veel plekken niet gebouwd. Het omgevingsmanagement was in het verleden een taak geweest van het adviesbureau Noord-Zuidlijn. Toen ik kwam, was eigenlijk al het besluit genomen dat dat een taak zou moeten worden van het projectbureau, maar het projectbureau was daar nog onvoldoende voor geëquipeerd.” (..) “Laat ik op voorhand zeggen dat ik de organisatie, toen ik aantrad eind 2003, een merkwaardige organisatie vond, omdat ik dacht: dit project is veel te complex om het, als het ware, uit te besteden aan een extern bureau.”

Zijn constatering: “Ik denk dat de situatie in Amsterdam, voor werk dat zoveel impact heeft op de omgeving, vooraf niet onderkend is. Dat is onderschat. Het adviesbureau heeft dat onvoldoende gezien en ik denk dat ook het projectbureau zich daarop verkeken heeft. Amsterdam heeft natuurlijk een vrij grote bestuurlijke dichtheid. Er zijn veel procedures en er zijn veel partijen bij betrokken.”

Van Veldhuizen stelt dat het projectbureau niet sterk genoeg bezet was ten opzichte van het adviesbureau:

“Je kunt constateren dat het projectbureau, gezien zijn omvang en samenstelling, niet was opgewassen tegen het adviesbureau. Het projectbureau was niet in staat om goed te beoordelen of kostenramingen en risicoberekeningen correct waren.”

De contractuele problemen worden geleidelijk aan duidelijk en komen pas echt op tafel in 2005:

“Begin 2005 liep de zaak op het Centraal Station zo hoog op dat de

aannemer het werk neerlegde en zei: “Ik wil eerst een garantie van de gemeente dat ik mijn meerwerk vergoed krijg.” Daarop hebben wij, de gemeente, een juridische procedure aangespannen, een zaak bij de Raad voor Arbitrage voor de bouw, en die hebben we verloren. Toen was duidelijk dat we een groot contractueel probleem hadden.” Daarna is men geruime tijd bezig alle kwesties met de aannemers opnieuw te onderhandelen. In essentie gaat het daarbij om de kosten van vertraging en tegenvallers in de uitvoering die uiteindelijk voor rekening van de opdrachtgever komen. Volgens Van Veldhuizen zijn de eerste contracten onduidelijk geformuleerd waardoor er steeds discussie kwam. “Maar bij het bouwmanagement bestond de vrij stellige overtuiging, ook wel in navolging van de adviezen van de gemeenteadvocaat, dat die contracten goed in elkaar zaten.” (..) “Er was binnen het projectbureau toch een vrij grote stelligheid over het feit dat de gemeente in zijn recht stond, dat de contracten in orde waren en dat de aannemer het probleem vormde. Ik denk dat dat ook in de verhoren hier wel gebleken is. Ik heb op een gegeven moment gevraagd, zowel aan de aannemer van de diepe stations als aan onze eigen mensen: “Schrijf nu eens op hoe die onderhandelingen zijn verlopen en wat daar precies is afgesproken.” Dat waren dus de onderhandelingen van voor mijn tijd, maar omdat elke keer weer dat verleden op tafel kwam in die onderhandelingen, heb ik ze dat gevraagd. Dat heeft geleid tot twee verhalen, die volstrekt haaks op elkaar staan. Dat zijn twee werkelijkheden.”

Veel onduidelijkheid is er over planningsmethodiek. Op de vraag:

Hebt u wel eens het idee gehad dat daar toch explicieter over geïnformeerd zou moeten zijn? zegt de heer Van Veldhuizen:

“Ik denk dat u daar een punt heeft. We moeten ons ook realiseren dat probabilistisch plannen iets nieuws is. Dat is pas na 2000 ontwikkeld. We hebben dat bij de Noord-Zuidlijn pas vanaf 2006 gedaan en ik denk dat we daar inderdaad explicieter over hadden moeten zijn.”

De heer Dijk is projectdirecteur sinds medio 2008. Hij ziet de samenvoeging van het projectbureau met het adviesbureau, zodat er eenhoofdige leiding is, als een goede zaak:

“Wat ik essentieel vind in elke organisatie, maar zeker in een organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering, is dat er een heel heldere structuur

is, een heldere taken- en verantwoordelijkheidsverdeling en dat iedereen weet waar hij voor is. Ik denk dus dat de acties op het gebied van de fusie tussen het adviesbureau en het projectbureau daar een heel belangrijke bijdrage aan hebben geleverd. Zeker gezien het feit dat we midden in de uitvoering zaten. Dat soort voorwaarden zijn voor mij echt essentieel.” (..) “Alleen had het in de afspraken en in de beeldvorming naar buiten toe helder en transparanter neergezet kunnen worden. Ik trof veel onduidelijkheid aan.”

Over de nieuwe werkwijze zegt de heer Dijk:

“Wat ik elke keer expliciet zeg, is dat de rapportage die wij maken gebaseerd is op de huidige inzichten. Met andere woorden: wij maken continu risico-inventarisaties, kijken of zich nog nieuwe risico's voordoen. Het is niet alleen een project dat heel erg lang loopt waardoor zich dus nieuwe risico's kunnen voordoen doordat de omgeving om ons heen ook wijzigt, maar wij managen op dit moment op honderd omgevingsprojecten. Die beïnvloeden ons en wij beïnvloeden die honderd omgevingsprojecten. Dat is ook iets wat we continu managen en daar kunnen ook weer nieuwe risico's uit voortvloeien. Het is iets dat zich ontwikkelt. Het is niet iets waarvan je nu kunt zeggen: ‘tot de start van de exploitatie hebben we alle risico's nu volledig in beeld’. Dat is iets dat zich ontwikkelt.”

Hij illustreert hiermee dat harde planning & control in feite fictie is. Het is de opmaat voor zijn opmerking voor de toekomst:

“Ik heb er vertrouwen in dat wij met het team dat wij nu hebben staan

als projectorganisatie. Directie, contractmanagers en al die andere mensen die dit project tot een goed einde kunnen brengen, maar we willen en kunnen dat niet alleen. Dat moeten we samen doen. Daar hebben we de ambtelijke diensten voor nodig, het bestuur, de gemeenteraad en ook de Amsterdammers, de mensen uit de stad. Als we samen de schouders eronder zetten dan gaan we dit tot een succes maken en kunnen we er trots op zijn.”

De heer Kraneveld is bouwmanager van 2002 tot 2007. Aan hem de vraag

Zou het echte verhaal er ooit nog echt komen?

“Wat is het echte verhaal? Is dat er wel? Ik denk niet dat er één waarheid is. Dat is nu precies waar het om gaat. Wat mij is opgevallen tijdens de raadsenquête is dat al die verschillende mensen die verhoord werden hun eigen waarheid vertelden. En dan vaak ook nog een verbloemde waarheid. Er is naar mijn mening dus niet één waarheid, iedereen bekijkt het vanuit zijn eigen perspectief.”

Het doet me denken aan het Socratisch diner waar je ervaart dat ieder zijn eigen oplossing heeft bij hetzelfde vraagstuk. Iedereen doet het anders. Zo zou je dit ook kunnen zien?

“Ja, dat denk ik wel. Dat is ook het hele spel tussen aannemers en opdrachtgevers. Allebei bekijken ze het contract vanuit eigen belangen en deze zijn nooit gelijk. Vaak bekijken ze elkaar vanuit wantrouwen, ze spreken verschillende talen, houden de kaarten aan de borst. Daarom verlopen die relaties vaak zo stroef, ze begrijpen elkaar gewoon niet. Het gaat om grote belangen, het gaat om risico's. Toch ben ik er van overtuigd geraakt - hoewel sommigen dat misschien naïef zullen vinden - , dat als je in staat bent om vanuit een aantal gemeenschappelijke waarden samen te werken, zoals transparantie, ‘walk your talk’, vertrouwen, je er ondanks die grote belangen uiteindelijk allebei beter van wordt.”

“Juristen die contracten zeggen dicht te kunnen timmeren of waterdichte contracten beloven, dat is echt onzin. Het blijft immers taal, dus per definitie meervoudig uitlegbaar. Iedereen legt het uit naar wat in zijn straatje past. Je moet daarom investeren om een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen. Dat begint met het uitspreken van elkaars verwachtingen over en weer. En aan elkaar vertellen wat je motiveert om iets te doen.”

En je hebt natuurlijk ook met wisselingen te maken. Je moet dit dus blijven doen.

“Ja, een project startup is goed, zo niet noodzakelijk, maar het is maar één moment, je moet het daarna ook aandacht blijven geven. Bij Stationseiland hebben we zo’n startbijeenkomst gehouden met de aannemers van het Centraal Station en die van de caissons. Later ook met de aannemer van de zinktunnel in Noord. En ook nog met de omgevingspartijen. Er waren enorm veel stakeholders. Deze project startups waren soms met een externe begeleider. Soms deden we het zelf.”

Heeft dat veel opgeleverd?

“Dat heeft toen bij CS niet veel opgeleverd, althans niet met de aannemer. De verhoudingen waren toen al zo verzuurd, dat het geen effect heeft gehad, alle afgesproken “gouden regels” ten spijt. Dat had zijn oorsprong al in de aanbesteding. We kregen 2 aanbiedingen die ver boven de ramingen lagen. Het hoogste bod lag ook nog eens dermate hoog boven de laagste bieding, dat het voor ons moeilijk was om dit serieus te nemen. De vooronderstelling dat de aannemers niet te vertrouwen waren en dat ze het onderste uit de kan willen hebben, werd volledig bevestigd.”

Is dat achteraf terecht?

“Dat is een goede vraag. Wie het weet mag het zeggen. Er zit natuurlijk altijd bij de bij kostensdeskundigen aan de kant van de opdrachtgever een zeker ‘plan-optimisme’. De aanbesteding van CS werd niet passend verklaard. We zijn toen gaan onderhandelen met 1

partij. Tijdens de onderhandeling is de prijs met pijn en moeite iets naar beneden gegaan, maar de risico's werden verschoven naar de opdrachtgever. Op papier naar buiten toe was men dichterbij de directieraming gekomen, maar uiteindelijk betaal je de rekening altijd. In dit contract is het zelfs zo, dat de kosten van het uiteindelijke contract tot ver boven de niet passend verklaarde aanbieding zijn gerezen. Daar zijn wel eens opmerkingen over gemaakt in de zin van "hadden we misschien toch beter die oorspronkelijke offerte kunnen accepteren". Ik zelf geloof daar niet in. Zelfs al hadden we dat gedaan, dan nog was het ontwerp ter discussie gesteld door de aannemer. Wellicht hadden we juridisch dan wat sterker gestaan, maar het is een illusie om te denken, dat alles wat we hebben meegemaakt dan allemaal niet gebeurd zou zijn. Uiteindelijk geldt: een werk kost wat het kost. Dat is de conclusie."

Dus financiële sturing is eigenlijk niet realistisch?

"Dat is op deze schaal inderdaad vaak lastig. Zeker als je dingen doet die nooit eerder vertoond zijn, een innovatieve methodiek toepast die normaal gesproken eerst op kleine schaal wordt toegepast."

En dan de tijd

"Dat was misschien wel het belangrijkste issue bij CS. Nu niet meer, de meest kritische fase is daar achter de rug. Tijd is een groot en ingewikkeld vraagstuk. Wie is eigenaar van de speling in de planning? Je wilt eigenlijk met elkaar de planning beheersen, maar je weet niet welke ruimte de aannemer heeft, omdat hij dat niet inzichtelijk maakt."

Wat had jij anders willen doen als je het nog eens moest doen?

"Dat is een vraag die ik me ook vaak gesteld heb. Eigenlijk waren er maar 2 mogelijkheden: doorgaan of stoppen. Er is op een gegeven ogenblik een momentum waarin stoppen geen optie meer is. Hiervoor zijn allerlei argumenten aan te voeren: dat alle kennis dan weg loopt, of dat de markt weg loopt, of dat er al zoveel is uitgegeven, enz. Uitstel is wel eens ter sprake geweest, maar nooit echt serieus overwogen.

De wijze waarop de contracten tot stand zijn gekomen, moet je beoordelen binnen die context. Hadden we het contract anders in

moeten inrichten? Ik denk het niet, ik zie niet hoe het binnen die context anders had gekund. Als je niet bereid bent om - als dat nodig is – voor het ultieme scenario te gaan, namelijk stoppen of op z'n minst uitstellen, dan heb je in een één op één situatie feitelijk geen echte onderhandelingspositie.”

Hoofdstuk 4

Analyse van de praktijkcasus Noord-Zuidlijn

4.1 Inleiding

Het project voor de aanleg van de Noord-Zuidlijn wordt gekenmerkt door een aantal onzekerheden op technisch vlak, organisatorisch en contextueel. De technische vraagstukken zijn uniek. In het oog springt dat er niet of nauwelijks ervaring is met de boortechniek in de drassige ondergrond van Amsterdam. Daarnaast spelen er vele andere grote en kleine technische vragen. Voorbeelden daarvan zijn de aanleg van de ondergrondse stations bij het Centraal Station en in de smalle Ferdinand Bolstraat. Het gaat steeds om unieke situaties waarvoor eenmalige, unieke oplossingen gezocht moeten worden. Nieuwe specifieke technieken die voor het eerst worden toegepast kunnen alleen gaandeweg worden getoetst.

De wijze van organiseren van het project heeft er toe geleid dat de aansturing ingewikkeld werd. Dat werd nog versterkt nadat het project werd opgeknipt in los van elkaar aan te besteden delen. De context was, zeker in de beginfase, eveneens niet eenvoudig. Er was sprake van een zekere mate van verzadiging waardoor aannemers meer dan genoeg lopende opdrachten hadden en er bovendien een uitgebreid onderzoek lopende was waardoor de hele branche geen extra risico's wilde nemen. In het Cynefin model leidt dit tot de positionering van de casus als complex.

4.2 Structuratietheorie

De dualiteit communicatie en zingeving

De wijze waarop het bestuur besluiten onderbouwt is te zien als de structuur voor zingeving. De bestuurder stelt zich op als degene die met rationele bewijzen aantoont dat het besluit verstandig is en

haalbaar. Het interpretatieve schema is gericht op het wegnemen van bezwaren door deze te weerleggen met behulp van ter zake deskundige en gezaghebbende mensen, gerenommeerde internationaal bekende bureaus, hoogleraren, oud ministers en technische experts. Bestuurders roemen de statuur van degenen die zij inschakelen. “Hij is zelfs professor in Delft geworden” zegt de wethouder over een van de ambtenaren die aan de wieg staat van het ontwerp. Van der Horst: “We moeten het maar doen, we kunnen het ook doen, ook omdat we over allerlei deskundigen beschikken.” Bestuurders interpreteren vragen vanuit de gemeenteraad in termen van weerstand. Zij zien de vele raadvragen eerder als bedreiging van het voorgenomen besluit dan als een kans om verbeteringen door te voeren. De bestuurder stelt zichzelf voor de opgave de raad te overtuigen en daarvoor heeft hij argumenten nodig. De heer Bakker zegt bijvoorbeeld “..was ik bezig om voor elkaar te krijgen dat de gemeenteraad van Amsterdam een besluit zou nemen om een Noord-Zuidlijn aan te leggen. En dat het hopelijk niet weggestemd zou gaan worden.”

Dat leidt tot pro's en contra's, debatten waarin positie gekozen wordt: je bent voor of je bent tegen en dat bepaalt wat je zegt. Zingeving ontleent de bestuurder aan de kracht van het argument en de deskundigheid van de betrokkenen die ten dienste staan van zijn hoofddoel: ervoor zorgen dat een besluit wordt genomen of beter gezegd wordt overgenomen. De heer Halbertsma: “We hebben altijd naar besluitvorming toegewerkt waar we zeggen: onder welke condities kunnen we voort. Dit typeert de modus waarin men verkeerde. We willen iets en dan gaan we ook door.”

De bestuurder legt een voorstel tot besluitvorming voor. Daaraan is een eigen besluit vooraf gegaan om dat te willen. Is eenmaal het besluit genomen, dan stelt de bestuurder alles in het werk om het door te voeren. Dat is waarvoor hij is aangesteld. Zo ziet hij zichzelf ook. Op de vraag waar het hem om ging antwoordt wethouder Dales dan ook: “om het besluit”.

De dualiteit macht en dominantie

Giddens ziet macht als dualiteit van enerzijds het individu dat dominant kan zijn bij het nemen van een besluit, en anderzijds het collectief dat als een institutioneel fenomeen het gemeenschappelijke belang behartigt. Actoren hebben het vermogen om macht uit te oefenen door de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Het inschakelen van externe deskundigen door bestuurders is daar een voorbeeld van. De gedachte daarachter is dat ‘als de expert bevestigt dat wat ik zeg juist is, dan kan ik het pleit winnen’. Raadsleden oefenen macht uit door het stellen van vragen met op de achtergrond de dreiging dat bij onvoldoende beantwoording zij de steun aan een voorstel kunnen intrekken. De twee bevestigen elkaar in ieders rol en macht. Hoe meer moeite de bestuurder doet om zijn gelijk te bewijzen, des te meer bevestigt hij de macht van het vragende raadslid. Hetzelfde verschijnsel is waar te nemen binnen de gemeenteraad. Het meest deskundige raadslid krijgt alle ruimte om ‘los te gaan’ en ook andere fracties volgen daarin de deskundige in zijn bevindingen. Daarbij worden politieke kleuren zelfs minder belangrijk. Uiteindelijk blijkt één raadslid dominant te zijn, degene die er een studie van heeft gemaakt en een wetenschappelijke achtergrond heeft. Wanneer hij uiteindelijk instemt is het pleit beslecht, al moet wel opgemerkt worden dat niet alle fracties dezelfde lijn hebben gekozen.

Het patroon van vraag en antwoord op basis van rationele deskundigheid is eveneens te zien bij de uitvoerende ambtenaren en externe deskundigen. Bij elk probleem volgt zo snel mogelijk een technische oplossing. Als gesteld wordt dat een station bouwen onder het Centraal Station onmogelijk is, komt er een technisch bewijs dat het toch kan. Als het tracé vereist dat er een diep station in een smalle straat moet komen (Ferdinand Bol), volgens velen te smal om te bouwen, leidt dat tot een ontwerp waaruit blijkt dat het kan. Als de eerste aanbesteding mislukt komt er vrijwel meteen een nieuw plan op tafel waarvan blijkt dat het op een andere manier toch doorgezet kan worden. De technische deskundigheid geeft op al deze punten van

twijfel de doorslag. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming in formele zin laten niet na dit te benadrukken.

Het middel waarover de gemeenteraad beschikt om besluitvorming te sturen is het goedkeuren of afkeuren van de begroting. Het is in dit licht opvallend dat de wethouder van financiën naar voren is geschoven om het besluit in 2002 door de gemeenteraad te loodsen. Deze wethouder had zelf geen enkele rol of betrokkenheid bij het project. Direct nadat het besluit genomen was droeg hij de portefeuille over aan zijn collega. Voor de behandeling in de gemeenteraad is dit relevant. Het weegt voor de raadsleden immers zwaarder dat degene die verantwoordelijkheid draagt voor de ‘schatkist’ de uitgave verdedigt of dat een ander dat doet. De positie versterkt dus de dominantie van de bestuurder, bewust of onbewust.

De dualiteit sanctie en legitimatie

Bestuurders zien in de vele vragen van raadsleden een bedreiging voor het nemen van het door hen gewenste besluit. Zo interpreteren zij de kritiek die door de vragen heen spreekt. De onderliggende norm in het democratische bestel schrijft voor dat de bestuurder de vragen naar eer en geweten beantwoordt. Het onjuist informeren van de volksvertegenwoordiger is een doodzonde waarop een sanctie staat in de vorm van een motie van wantrouwen, waarna de bestuurder kan vertrekken. Het zoeken naar zekerheid bij deskundigen en het nog eens zwart op wit laten bevestigen van feiten zijn in dit licht te zien. De bestuurder beoogt daarmee een sanctie te vermijden voor de situatie dat het later misschien toch anders blijkt te zijn. De vraag van wethouder Dales in 2002 aan de projectdirecteur om één en ander schriftelijk te bevestigen riep bij verschillende actoren een verontwaardigde reactie op, alsof het gebrek aan vertrouwen was in hun kunnen. De onderliggende norm van de verontwaardiging is dat de ambtenaar loyaal is aan zijn bestuurder en hem nooit verkeerd zal informeren. De bestuurder blijft altijd verantwoordelijk. Die rol kan de ambtenaar nimmer overnemen.

De andere kant van de medaille is dat de bestuurder 100% op ‘zijn directeur’ vertrouwt omdat hij geldt als deskundig en loyaal. Het is dan ook niet gebruikelijk dat een bestuurder controleert of wat hij van ‘zijn directeur’ hoort ook juist is en daarvan een bevestiging vraagt. Hij vraagt dan iets wat hij volgens de onderliggende normen altijd mag verwachten. Door een expliciete bevestiging te vragen overschrijdt hij deze ongeschreven regel.

De vraag is of de waargenomen gebeurtenissen en discussies in de loop van de tijd ook leiden tot verandering van structuur, in de zin van de structuratietheorie te verstaan als interpretatieregels, faciliteiten en normen. De ijkpunten hiervoor zijn de gebeurtenissen in het kader van de besluitvorming in 2002, respectievelijk 2009. Om daar inzicht in te krijgen volgt hierna een vergelijkend overzicht van de thema’s die in beide situaties naar voren zijn gekomen: de algemeen beoogde voordelen, veiligheid, materiaalkeuze, financiën, technische uitvoerbaarheid, uitvoering, vertrouwen, kosten en baten, prestige en overige vraagstukken.

Vergelijking 2002 -2009

| Onderwerp | Gemeenteraad 2002 | Gemeenteraad 2009 |
|----------------------------------|--|--|
| Algemeen Beoogde voordelen | Openbaar vervoer, hoogwaardig, veilig, goed, snel en comfortabel. Omgevingsimpulsen. Parkeergarages. Herinrichting van openbare ruimte. Infrastructuur. Ontwikkeling van nieuwe gebieden. Openbaar vervoer meer kostendekkend (metro is | “Noord-Zuidlijn is van belang voor de regio, de Randstad en daarmee heel Nederland.” Leefbaarheid en aantrekkelijkheid als woonstad en werkstad neemt toe. Aansluit- en uitbreidingsmogelijkheden |

| | | |
|----------------|---|---|
| | <p>20% meer dekkend dan tram).</p> <p>Duurzame investering in sociaal-economische ontwikkeling en bereikbaarheid.</p> <p>Desastreuze gevolgen bij niet aanleggen.</p> <p>Kapitaalvernietiging van al gemaakte kosten van € 170 miljoen.</p> | naar Schiphol en Amstelveen. |
| Veiligheid | Onafhankelijk deskundige professor Horvat geeft positief oordeel. | Niet aan de orde. |
| Materiaalkeuze | Verschillende opvattingen van experts. Informatie onvolledig. | Als activiteit opgenomen. |
| Financiën | <p>Afspraken Rijksoverheid niet voldoende.</p> <p>Dekking onvoldoende, suggesties voor aanvullende dekking.</p> <p>Verzekeringen.</p> <p>Voorwaarden die zijn genoemd:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. risico-inventarisatie 2. risicominimalisatie en 3. risicodekking. <p>Diverse posten zijn buiten de begroting geplaatst, zoals de aanleg van overstapstations voor het busvervoer.</p> <p>Er is brede overtuiging dat het te verwachten is dat het project duurder zal</p> | <p>Afspraken Rijksoverheid opnieuw bespreken.</p> <p>Constatering dat ruimere dekking nodig is.</p> <p>Risico's geïnventariseerd.</p> <p>Risicodekking becijferd.</p> <p>Totaalbeeld samengesteld, gemaximeerd.</p> <p>Extra budget in één keer verhoogd naar het maximum van de te verwachten kosten zodat niet bij elke tegenvaller opnieuw geld gevraagd moet worden in de gemeenteraad.</p> |

| | | |
|----------------------------|---|--|
| | worden dan de begroting op het moment van besluitvorming. Een motie van raadslid Bijlsma noemt dit expliciet. De fractie van Groen Links spreekt de verwachting uit dat de gemeenteraad in de komende jaren steeds zal worden geconfronteerd met nieuwe bedragen. | Bij vergelijking kosten-baten alleen kijken naar nog te verwachten uitgaven, niet naar reeds uitgegeven bedragen. |
| Technische uitvoerbaarheid | Aannemers zeggen dat het kan. | Binnenlandse en buitenlandse experts herbevestigen dat het kan. |
| Uitvoering | Onvoldoende vertrouwen i.v.m. hinder. Draagvlak creëren. | Reorganisatie van het project en de aansturing moet vertrouwen verhogen. Draagvlak bij de Amsterdammers vergroten door flankerende maatregelen, ruimhartige financiële tegemoetkomingen bij schade en beperken van hinder. Positieve communicatie over wat er goed gaat en melden van successen en mijlpalen. Toegankelijke communicatie door accent te leggen bij de mensen die er aan werken. Aansluiten bij de gevoelswereld. |
| Vertrouwen | “Het tekort op de aanleg is hoger dan het College opgeeft”. “Iedereen kan op zijn | “Het vertrouwen in het boorproces wordt enorm geschaad als bij het begin reeds moeilijkheden |

| | | |
|----------------------|--|--|
| | klompen aanvoelen dat het veel duurder wordt”. “Andere projecten overschrijden met 50 tot 100%.” “De meest rooskleurige scenario’s ken ik nu wel”. “Is AON-Risk Consultancy wel onafhankelijk?” | ontstaan.” “Financiële buffer om tegenvallers op te vangen zonder dat er uitvoerig overleg voor nodig is.” “Het project is sterk gebaat bij meer geloofwaardigheid.” Draagvlak in de maatschappij. |
| Kosten - Baten | Geen volledige kosten-baten analyse | Geen volledige kosten-baten analyse |
| Prestige | “Het is een kwestie van ‘lef’.” “Uitstel leidt tot hogere kosten.” “Amsterdam zou stil komen te staan.” | “Stilleggen is een nederlaag voor Amsterdam, de Nederlandse samenleving, de Nederlandse civiele techniek en waterbouw en zou een zware slag toebrengen aan het gezag en prestige dat Nederland heeft.” “..draagt bij aan prestige en internationale allure van de stad Amsterdam.” Versterking van het internationale prestige van Nederlandse kennis en uitvoeringskunde van ondergrondse bouwtechniek. |
| Overige vraagstukken | Transfercapaciteit Centraal Station. | De factor tijd: correctie van becijferd voordeel reistijd |

Het interpretatieschema dat de bestuurder hanteert in 2002 blijkt wel inhoudelijk, maar niet principieel te verschillen met het schema in 2009. Oplossingen liggen vooral in instrumentele verbeteringen die erop gericht zijn de problemen te overwinnen. De

uitvoeringsproblemen in de jaren 2003-2008 zijn zo gezien voor de bestuurder in de plaats gekomen van de vragen van raadsleden in 2002. In 2009 lijkt prestige voor de stad nog belangrijker dan in 2002. Het rapport van de commissie Veerman noemt het 5 keer. Verschillende in 2002 genoemde algemene voordelen komen niet terug in 2009. De optie om helemaal te stoppen is wel ter tafel gekomen, maar al snel constateert men dat dit financieel de slechtste optie is. Het is dan namelijk zeker dat er nooit rendement komt, terwijl aangegane verplichtingen moeten worden nagekomen. Het bestuur acteert volgens hetzelfde patroon. Eerst moet de aanwezige weerstand overwonnen worden (2002). Later (2009) zijn het de uitvoeringsproblemen die overwonnen moeten worden. Het besluit tot aanleg in 2002 is als het besluit om het werk af te maken in 2009. De in de jaren 2003-2008 opgebouwde problemen bij de uitvoering worden in 2009 ‘afgepeld’ en stap voor stap aangepakt.

De actor Rijksoverheid

De relatie van de stad Amsterdam met de Rijksoverheid is van oudsher beladen met een zekere spanning. In het DNA van de stad komt regelmatig de eigenwijsheid en eigengereidheid uitdrukkelijk naar voren. De verhalen die dat typeren zijn zo dominant dat Amsterdam altijd op de een of andere manier zijn eigen gang lijkt te gaan. Als er contact nodig is bellen bestuurders elkaar rechtstreeks, daar komt vaak geen ambtelijk verkeer aan te pas. De provinciale overheid wordt daarbij nogal eens overgeslagen. Zijn het niet de Amsterdammers die persoonlijk dit gedrag meebrengen, dan lijken ze wel door de andere partij in die rol gedrongen te worden. Eén van de geïnterviewden zegt daarover: “Ik weet niet wat dat is, maar je merkt pas dat het zo is als je weg bent”.

In dit licht is het verklaarbaar dat het overleg tussen Amsterdam en het Rijk over de aanleg van de Noord-Zuidlijn gezien wordt als een onderhandeling, niet als een samenwerking van partners met een

gedeeld belang. De Amsterdamse bestuurder haalde de beoogde financiële middelen om het grote infrastructurele project te kunnen starten. Aan de kant van de Rijksoverheid werd er gejuicht omdat er geen enkel risico was aangegaan. Men had dat ‘slim’ gelaten bij de hoofdstad, die zo graag die metro wilde hebben. Korte tijd later, en voor sommige insiders misschien wel meteen, was duidelijk dat Amsterdam hiermee in de problemen zou raken. Het aantal miljardenprojecten met vergelijkbare complexiteit zonder budgetoverschrijding is, als ze al voorkomen, uiterst klein. Dat is algemeen bekend. Tel daarbij op dat het hier gaat om een project met tal van niet eerder uitgevoerde werkzaamheden, althans niet in het drassige Amsterdam op palen, dan mag duidelijk zijn dat alle voor- en tegenstanders wisten dat er geld bij zou moeten. Vandaar de vreugde in Den Haag: ‘ons zal het niet meer kosten. Amsterdam wel...’.

Hier kunnen we de vraag stellen hoe de overheid zichzelf ziet. Ging het hier om een lokale aangelegenheid die alleen door de financiële organisatie van de overheid via het Haagse circuit moest lopen of was er ook echt commitment nodig van het Rijk?

Een ambtenaar van Rijkswaterstaat die betrokken was in deze voorfase zegt het zo: ‘wij zagen die hele lijn niet zitten. Waarom een dure metro waar je met eenvoudige tram- en buslijnen het ook kan regelen? Nou, ze kregen eenmalig geld en ze moesten het in Amsterdam verder zelf maar uitzoeken, wij bemoeiden ons er verder niet meer mee.’

Het ministerie stelt niet de eis van een integrale kosten-batenanalyse, maar neemt genoeg met de uitgevoerde onderzoeken. Opvallend is dat in deze periode het instrument van de kosten-batenanalyse voor grote infrastructurele projecten op nationaal niveau juist werd ingevoerd en gebruikelijk werd. Waarom deze voor het Amsterdamse project achterwege is gebleven is niet duidelijk geworden. Het lijkt erop dat geen van de betrokken bestuurders het handig vond.

Werkelijke betrokkenheid in woord en daad was van de Rijksoverheid dus niet te verwachten. De vraag komt in 2009 via de commissie Veerman opnieuw op tafel. De stad gaat wederom in overleg om

cofinanciering van de extra kosten te bereiken. Bij herhaling wordt gesteld dat de lijn van meer dan alleen lokale betekenis is. Het prestige van de Nederlandse ondergrondse bouw en de bereikbaarheid van de Randstad worden naar voren gebracht. Hieraan vooraf gaat de vraag of de Rijksoverheid nu wel een kosten-batenanalyse vraagt en zich nu wel committeert, of het opnieuw ziet als een onderhandeling die langs politieke lijnen moet lopen. Het gezag van de betrokken politici en de politieke barometer zijn dan doorslaggevend. Zo gezien is de timing voor Amsterdam wederom ongunstig. De regeringspartijen hebben net een enorme verkiezingsnederlaag geleden bij de Europese verkiezingen, de staatskas is leeg, de economische recessie is losgebarsten, er zijn tientallen miljarden naar de financiële sector gegaan, van alle kanten wordt een beroep gedaan op staatssteun en de financiële vooruitzichten zijn diep rood gekleurd. Dat is de situatie als de gemeenteraad zich opnieuw buigt over het project en een besluit moet nemen over de herstart. Het Rijk blijft ook in 2009 op afstand en verlangt ook nu weer geen volledige kosten-batenanalyse. Het pleidooi van de commissie Veerman leidt niet tot een andere houding. Daarmee zegt het Rijk impliciet dat de aanleg van de lijn een lokale aangelegenheid is.

4.3 De theorie van *sensemaking* in de praktijkcasus Noord-Zuidlijn

De karakteristieken

Ik ga na op welke manier de karakteristieken die in hoofdstuk 1 zijn genoemd naar voren treden. Daarbij kijk ik naar overeenkomsten en verschillen die de verschillende groepen actoren (bestuurders, ambtenaren en externe deskundigen) in relatie hiermee laten zien. Door deze perspectieven nader te beschouwen komen mechanismen en patronen naar voren. De aanloop tot en de gebeurtenissen rondom de twee momenten van besluitvorming in 2002 en 2009 worden naast elkaar gezet.

Karakteristiek 1. Nature of the problem is itself in question - *De aard van het probleem*

2002

De lange voorgeschiedenis die uitmondt in het aanlegbesluit van 2002 laat een opeenvolging zien van verschil in benaderingen van het eigenlijke vraagstuk. De aanleidingen veranderen als het ware door de tijd heen. Was het oorspronkelijk onderdeel van een totaalvisie op het vervoer in de regio, in de loop van de tijd komen daar andere soorten vraagstukken bij. Wanneer in de loop van de tijd zowel het tracé als de lengte veranderen komt een wijziging van de aard van het probleem niet expliciet naar voren. Tegen de tijd dat het definitieve besluit wordt genomen is voor de bestuurder de kern van het vraagstuk de besluitvorming zelf geworden. De exponent daarvan is de uitspraak van de heer Dales: “Ik herinner mij goed 9 oktober 2002, het besluit over de Noord-Zuidlijn, de volgende dag was ik er klaar mee.”

2009

In de periode 2002 – 2009 verplaatst de aandacht zich van de ene naar de andere tegenvaller die zich steeds vertaalt in: ‘het duurt langer en het kost meer’. Bestuurders stellen zichzelf op afstand door geheel te vertrouwen op hun ambtenaren. De ambtenaren beschouwen zichzelf evenmin als deskundig. Zij vertrouwen op hun beurt op de informatie die zij ontvangen van externe deskundigen. Het komt eigenlijk niet voor dat de informatie waarop besluiten volgen geverifieerd wordt, anders dan procedureel.

Het belangrijkste vraagstuk in 2009 is niet het openbaar vervoer in de stad, maar de kwestie of voortzetting van de bouw opweegt tegen de risico's en de kosten.

Karakteristiek 2. Information is problematical - *Beschikbare informatie*

2002

Verschillende experts spreken elkaar in de loop van het besluitvormingsproces tegen over de risico's. Een volledige risicoanalyse voor het gehele project ontbreekt.

De gemeenteraad ontvangt een overvloed aan informatie. Raadsleden geven aan dat dit een vorm van desinformatie is. Het leidt er bij sommige raadsleden toe dat men het idee krijgt dat het allemaal goed is uitgezocht. Het go-besluit werd genomen kort na de verkiezingen van 2002. De gemeenteraad bestond uit voornamelijk nieuwe leden. Een uitzondering daarop was de woordvoerder van de PvdA, Auke Bijlsma. Raadslid Van Pinxteren zegt daarover: "De nieuwe Raad was niet in staat om te bedenken dat het bestuur risico zou nemen".

De raadsleden hadden grote moeite de informatie te verwerken. Er is sprake van een informatieovervloed. "Ze hebben geen informatie achtergehouden maar ze snappen niet hoe je de Raad moet informeren", zegt Van Pinxteren. De taal en de gebruikte termen leiden tot beelden en aannames. Raadslid Flos vertelt dat de term 'verzekerbareid' van het project er toe leidde dat "we dachten dat er polissen lagen". Later bleek dat anders te zijn "leuk was het niet". Eerder had Professor Horvat gesproken over 95% zekerheid op basis van bedachte risico's. "De dekking noemde hij 'meer dan redelijk', daar zijn we dus op afgegaan", aldus Flos.

Er is grote verwarring over de methode voor de planning. De meeste betrokkenen zijn pas in een heel laat stadium op de hoogte gekomen van de verschillen in de mogelijke methodieken. Ambtenaar Haanen ontdekte bij toeval pas in 2007 dat de gehanteerde planning niet realistisch was. "Ik dacht 'dat kan niet waar zijn.' En heb meteen de wethouder geïnformeerd." Het verschil tussen de deterministische en de probabilistische methode wordt voor sommigen pas tijdens de enquête helder. Er werd op geld gestuurd, niet op tijd, terwijl vertraging de grootste kostenfactor blijkt te zijn.

Over tal van elementen blijken ook achteraf soms geheel afwijkende opvattingen te bestaan. Een voorbeeld is het monitorsysteem dat peilt of er verzakkingen zijn. In tegenstelling tot wat raadsleden denken

werkt dit systeem niet continu maar om de 6 uur. Een ander voorbeeld: de monsterboringen om te bepalen wat zich precies op welke diepte ondergronds bevindt. Deze blijken niet om de paar meter uitgevoerd te zijn maar om de 25 à 40 meter. Informatie hierover bereikte de gemeenteraad niet. Een derde voorbeeld is dat het raadslid Halbertsma meldt dat hij nooit heeft beseft dat de damwanden tot op een diepte van 50 meter zouden komen.

Patroon: alle betrokkenen doen steeds aannames die zij vervolgens niet checken.

2009

Een kosten-batenanalyse wordt beperkt uitgevoerd. De nog te maken kosten worden afgezet tegen de totale baten. De oorzaken van de uitvoeringsproblemen blijven gedeeltelijk onduidelijk. Door de nu gehanteerde integrale aanpak en het doorredeneren van wat er kan gebeuren vanuit niet een optimistische maar een realistische, misschien zelfs pessimistische, verwachting ontstaat er een vollediger verhaal. Een gevolg van de diepgravende raadsenquête is dat de eerder niet expliciet gemaakte veronderstellingen op tafel komen.

Karakteristiek 3. Multiple, conflicting interpretations - *Interpretaties*

2002

De verschillen in de interpretaties splijten de gemeenteraad. Illustratief is dat een partij die sterk voorstander is van de aanleg is toch tegen het besluit stemt, omdat de cijfermatige onderbouwing niet overtuigt. In de debatten is regelmatig sprake van verwarring over de risico's die verbonden zijn aan het besluit. De capaciteit en de competentie van de uitvoeringsorganisatie zijn voor de start geen aandachtspunt.

De heer Toornend, voorzitter van de auditcommissie, verklaart “aan de kant van gemeente Amsterdam is het altijd een rommeltje geweest.”

De auditcommissie van wijze mannen constateert in een vroeg stadium (2000), ver voor de start van de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden,

dat haar inbreng geen werking had en stopte er mee: “Zo maak je het niet. We stoppen.” Volgens de commissie was het bestek niet rijp voor aanbesteding. Het opstappen van de commissie is voor het bestuur geen aanleiding voor ingrijpen.

De commissie had o.a. geadviseerd om het project niet in stukken te knippen. Toornend ziet in de rol van de commissie overigens niet meer dan ‘het geven van tips’ en zegt “Het zijn bijzonder moeilijke omstandigheden, de moeilijkste die we ooit gehad hebben. Een combinatie van alle factoren. Het meest ingewikkelde op dit gebied in Nederland.” Hij spreekt over Amsterdam dat uitstraalde “wij weten hoe het moet” en constateerde in de organisatie “een scala van wantrouwen” en “onwil om het gemeenschappelijk te doen.” Hij gebruikt hiervoor de term ‘obstructiemacht’.

Oud-raadslid Halbertsma merkt op dat “de gemeente, en ook de PvdA, niet de vraag heeft gesteld of zij het wel aankan.”

2009

Over de planningsmethodiek komt pas duidelijkheid als het project vijf jaar onderweg is.

De risico's zijn daarop realistischer ingeschat in plaats van optimistisch. Dat wil zeggen dat men in de kosten uitgaat van '*worst case*'. Men houdt in 2009 rekening met de kosten voor de situatie dat alles tegenzit.

Geschillen tussen de opdrachtgever en de aannemers lopen sterk op. “De aannemer had er geen vertrouwen meer in, maar het adviesbureau en het projectbureau wel. De arbiter stelde in een mediation Amsterdam in het ongelijk. Het waren heel grote vraagstukken in een heel moeizaam proces”, zegt de heer Bosch. “Minstens zo belangrijk zijn de mensen die er gezeten hebben. Er was niet altijd ‘chemie’ tussen de mensen daar.”

“De projectorganisatie kon onvoldoende de uitvoering van het project aan. Er was gekozen voor continuïteit van de bezetting, behoud van coördinatie en commitment.”

Bestuurders vertrouwen ook in deze periode geheel op de deskundigheid van de experts.

Karakteristiek 4. Different value orientations, political/emotional clashes - *Waarde oriëntatie*

2002

Impliciet gaat het besluit ervan uit dat externe partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Wat die verantwoordelijkheid inhoudt is op dat moment niet duidelijk. De projectorganisatie krijgt te maken met verschillende oriëntaties bij de betrokken externe partijen. Het project bestaat uit meerdere zelfstandig ingerichte onderdelen. De structuur leidde tot veel onduidelijkheden in rollen en verantwoordelijkheden op meerdere niveaus.

Ten tijde van de besluitvorming in 2002 en de aanbesteding is de bouwmarkt overspannen. Er lopen in het land meerdere grote projecten gelijktijdig. In dezelfde periode ligt de bouwwereld onder vuur en is er een grootschalig onderzoek naar de bouwfraude. Toch hebben de bestuurders het gevoel dat het mogelijk is.

“Er is een cultuur van optimisme”, zegt oud wethouder Herrema, ook na tegenvallers.

Het raadslid Pacquay ziet prestige als de belangrijkste drijfveer voor de bestuurders. Hij omschrijft prestige als dat “waarvoor je een standbeeld verdient”.

2009

De externe deskundigen zijn kritisch ten opzichte van de rolopvatting van de gemeente Amsterdam. De verschillende onderdelen die betrokken zijn bij de vergunningverlening voor de werken kijken uitsluitend naar de eigen verantwoordelijkheid en “hebben verder nergens boodschap aan.” Voor de externen is het onbegrijpelijk dat de gemeentelijke onderdelen het voor de stad zo belangrijke project niet als een gemeenschappelijke opdracht zien. Zij ervaren de verschillende

onderdelen als tegenwerkend.

Karakteristiek 5. Goals are unclear, or multiple and conflicting -
Doelstellingen

2002

Tijdens de behandeling van het besluit komen alle mogelijke voordelen ter sprake. Een effect daarvan is dat alhoewel een metrolijn als zodanig een eenvoudig en duidelijk doel heeft, namelijk het adequaat vervoeren van mensen van a naar b, de doelen door elkaar gaan lopen. Ook nadat er principiële wijzigingen zijn komt er niet een nieuwe formulering van waar het om gaat.

2009

De doelstelling is samengevat tot ‘is van belang voor de regio, de Randstad en daarmee heel Nederland, voor leefbaarheid en aantrekkelijkheid’. In de rapportage van de commissie Veerman is het vooral ook ‘prestige’ van de stad dat als argument is aangevoerd.

Karakteristiek 6. Time, money, or attention are lacking - *Tijd en budget*

2002

De heer Groen vertelt dat in 1998 de stad honderden miljoenen begrotingsoverschot had. “We hadden dus vlees op de botten vonden wij”. Van der Horst versterkt deze gedachte met uitspraken zoals “Amsterdam is sterk genoeg om alle schades die je kan bedenken te betalen.” En “Wij zijn de grootste en rijkste gemeente van het land.” Ook Stadig heeft dat als beeld. “4% voor risico’s was wel weinig, maar als er 150 miljoen extra nodig is, dan moet dat maar.”

De toenmalige directeur van het projectbureau, de heer Doppenberg, zegt: “stel het is een paar honderd miljoen meer. Nou ja, dan is lump sum wel acceptabel, als we maar in 2000 kunnen beginnen.”

Evenals bij eerdere besluiten rondom het project werd het go-besluit onder druk genomen. Raadslid Bijlsma spreekt in dit verband van een ‘pressure cooker’. Hij had al uitstel bereikt omdat aanvankelijk dit besluit voor het zomerreces van 2002 genomen had zullen zijn. Verder uitstel zou leiden tot extra kosten omdat bepaalde afspraken en overeenkomsten in november zouden verlopen.

De gemeenteraad stelde een financieel kader vast waaraan voldaan moest zijn voor een definitief go-besluit. Is er niet veel te veel toegerekend naar dat kader? Die schijn is op zijn minst aanwezig, maar geen van de betrokkenen bevestigt deze suggestie. Naast de gemeenteraad was ook de rijksoverheid er steeds op uit om de ramingen zo laag mogelijk te houden. De ambtelijke onderhandelaars vonden dan ook dat zij veel bereikt hadden. Het totale bedrag van de subsidie was ondanks de kritische benadering van het Rijk uiteindelijk per saldo niet verlaagd. “De kurk ging uit de champagnefles, zo blij waren we er mee” zegt de heer Strik. De term “het is krap maar het kan” die wethouder Dales hanteert, wordt overgenomen. Raadslid Van Pinxteren zag geen hard bewijs, maar vond het “van meet af aan ‘verdacht toevallig’ dat het allemaal precies zo uit kwam. Dus vermoedelijk is er toegerekend naar het bedrag.” Hoewel haar fractie voorstander van het project was stemde zij daarom tegen het go-besluit. Het was een politiek bedrag vond zij.

2009

De heer Haanen rekent het inboeken van toekomstige inkomsten in 2006 tot het ‘creatief boekhouden’ en denkt dat in verband met de aankomende verkiezingen even is gewacht met het melden van nieuwe tegenvallers.

Op voorstel van de commissie Veerman wordt het budget in 2009 in één keer verhoogd met

€ 500 miljoen - op dat moment gezien als het maximale - voor als alles tegenzit. Met dit ‘potje’ hoeft het gemeentebestuur voorlopig niet bij elke tegenvaller opnieuw een budget te regelen.

Karakteristiek 7. Contradictions and paradoxes appear - *Tegenstrijdigheden*

2002

Zowel de voor- als de tegenstanders gaan ervan uit dat het vastgestelde budget niet toereikend zal zijn. Extern adviseur, de heer Horvat, meldt dat de directieramingen bijna allemaal op het minimum waren gesteld. KPMG verklaart expliciet dat het project voldoet aan de normen van 'Herweijer'.²⁷ De heer Doppenberg meldt dat naar zijn opvatting het project daar beslist niet aan voldeed omdat de scope steeds werd gewijzigd.

Verschillende wethouders blijken een verschillend beeld te hebben van wie waar over gaat.

"Op het technisch traject zijn we al heel snel weggeraakt van de samenwerking" vertelt de heer Bosch van het projectbureau. "Bij het projectbureau schortte het aan alles", zegt de heer Haanen.

Bestuurders baseren zich op ambtenaren die zich baseren op veelal externe deskundigen. "Er is geen project waar zoveel 'second opinions' en 'third opinions' zijn geweest" zegt oud- wethouder Van der Horst, die uiteindelijk vaststelde dat de uitvoeringsorganisatie niet klaar was. Toen de gemeenteraad een audit wilde laten uitvoeren was er geen bureau in Nederland en België te vinden dat al niet betrokken was. "Toen hebben we een Engels bureau ingeschakeld."

2009

Ondanks de voorwaarden die de gemeenteraad had verbonden aan het go-besluit blijkt het niet te lukken om het project in 2003 te verzekeren. Wethouder Van der Horst meldt dat Amsterdam het daarom 'zelf verzekert'.

"Wij hebben niet alle risico's in beeld. Dat is iets wat zich ontwikkelt" zegt de heer Dijk, directeur van het projectbureau. "Je kunt niet verwachten dat er nooit iets tegenzit bij zo'n project." De heer Bosch

meldt: “Wij zijn verrast door de enorme hoeveelheid claims van de aannemers”.

De heer Ten Dam, medewerker van het verzekeringsbedrijf VGA, verklaart dat er bij VGA geen deskundigheid was voor dit soort projecten. VGA zag zichzelf als makelaar. Het ‘zelf verzekeren’ stelt hij gelijk aan ‘niet verzekeren’.

In de besluitvorming komt de nadruk te liggen op het prestige van de stad.

Karakteristiek 8. Roles vague, responsibilities unclear - *Verantwoordelijkheden en rollen*

2002

De rijksoverheid stelt zich afzijdig op en laat de verantwoordelijkheid en het risico volledig bij de gemeente. De bestuurder die verantwoordelijkheid neemt voor de besluitvorming is niet betrokken bij de realisatie. De rolverdeling van overheid en externe partijen is langdurig ingewikkeld en problematisch.

De onderhandelingen met de rijksoverheid over de rijkssubsidie vergen ongeveer anderhalf jaar. Overleg over tal van posten waaruit de subsidieaanvraag is samengesteld passeren de revue. Ambtelijk onderhandelaar Strik zegt dat men in Den Haag de ramingen veel te hoog vond. De contacten verlopen niet erg soepel. Oudwethouder Groen zegt: “Van nature is er in Den Haag geen welwillende houding ten opzichte van Amsterdam. Men heeft het gevoel dat Amsterdam altijd met de bruid wil dansen.” Er was bij de Amsterdamse ambtenaren overtuiging van nut en noodzaak. Bij de Haagse ambtenaren en in de Tweede Kamer was dat niet het geval.

Oud minister Netelenbos vertelt dat men in de Tweede Kamer het gevoel had “dat de Randstad al overbedeeld was. De Tweede Kamer ging met tegenzin akkoord.” Na de uitvoerige ambtelijke voorbereiding

gaat een bestuurlijke delegatie naar Den Haag om de definitieve afspraken te bezegelen. De Rijksoverheid gaat over op een subsidieverstrekking 'lump sum'. Hierdoor komen alle financiële risico's van de realisatie op de schouders van de gemeente Amsterdam. De directie Financiën van het stadhuis had hierover negatief geadviseerd maar "het was 'slikken, en dat hebben we gedaan" zegt oud wethouder Stadig. De rijksoverheid wilde af van de zogenaamde 'open einde'-regelingen. Door deze benadering is er van partnership geen sprake.

2009

"Collega's dachten 'die is er mee bezig, dat komt wel goed'. En het is ook goed gekomen" vertelt Van der Horst aan de commissie. De organisatiestructuur is vanaf het begin een onderwerp dat de gemoederen bezig houdt. De directeur IVV heeft het allemaal op een rij, er is goed over nagedacht, "maar dat behoeft op enig moment wel bijstelling, en dat hebben we gedaan." De gedachte dat een klein projectbureau met de ondersteuning van een professioneel extern adviesbureau het zou kunnen doen wordt in twijfel getrokken. Het ontbreekt aan onderling vertrouwen. De externe deskundigen hebben veel macht én een groot belang. Het risico voor budgetoverschrijding ligt niet daar. Discussies daarover lopen lange tijd. Het duurt anderhalf jaar voordat de organisatiestructuur is aangepast.

Projectdirecteur Dijk zegt: "Ik wil er geen grammetje lucht tussen hebben wie er verantwoordelijk voor is". Wethouder Herrema constateert direct na zijn aantreden dat niemand de totale verantwoordelijkheid voor de risico's draagt. Door de opeenvolgende tegenvallers zijn bestuurders meer en meer betrokken bij managementvraagstukken, uitmondend in de beslissing om met de werkzaamheden aan de stations Vijzelgracht en Rokin tijdelijk te stoppen, door Van der Horst de domste beslissing van de 21^{ste} eeuw genoemd.

De organisatie voor het project is opnieuw gestructureerd en versterkt. De verhouding met de rijksoverheid komt opnieuw aan bod maar dit leidt niet tot wijziging. Amsterdam blijft de last van de meerkosten en risico's dragen. Het Rijk doet niet mee aan het oplossen van het probleem dat Amsterdam heeft.

Karakteristiek 9. Success measures are lacking - *Maatregelen om succes te bereiken ontbreken*

2002

Het project is uniek door de combinatie van nieuwe technologie in de context van de oude stad. Voor de gemeente is het een ongekend omvangrijk en langdurig project. Kennis en ervaring hiervoor zijn niet of nauwelijks aanwezig.

Oud-wethouder Stadig noemt zichzelf een amateur. Van der Horst zegt "als bestuurder is het in het algemeen zo dat je er geen verstand van hebt." Ook burgemeester Cohen zegt "we zijn allemaal amateurs", daarmee doelend op de techniek van het project en alle cijfermatige producties. Wethouder Van Poelgeest zegt "het is geen wiskunde. Er bestaat natuurlijk geen wetenschap over." Er is onder bestuurders een grote mate van eenstemmigheid over de eigen ondeskundigheid.

De directeur Financiën meldt dat hij "niet inhoudelijk heeft getoetst nee, daar heb ik geen verstand van." Hij was evenmin bij de onderhandelingen over de subsidie betrokken. Dat werd helemaal overgelaten aan de projectdirecteur en de directeur van de dienst Infrastructuur en Vervoer. Deze had op zijn beurt de financiële toetsing geheel gedelegeerd aan het projectbureau "omdat daar de expertise zat". De directeur van het projectbureau miste de financiële toetsing en

zegt dat “hij gelukkig wel een paar financiële medewerkers had”. Het is een voorbeeld van een keten van spelers die zich op elkaar baseren in de veronderstelling dat de ander het wel weet of wel zal controleren.

2009

De onderzoeken zijn aanleiding om extra flankerende maatregelen te nemen, vooral op het gebied van de contacten in de stad. De projectorganisatie krijgt daardoor een meer open en professionele uitstraling. Vooral de specifieke aandacht voor de informatievoorziening aan omwonenden en ondernemers valt hierin op.

Karakteristiek 10. Poor understanding of cause-effect relationships - *Oorzaak en gevolg*

2002

Oud-wethouder Stadig zegt “creeping commitment neemt toe, zonder meer. Je kan in een tunnelvisie zitten.” De wens om eindelijk tot realisatie te komen van de lijn was sterk aanwezig. Zowel bij de bestuurders als bij een aantal gemeenteraadsleden. Het raadslid Flos licht toe: “we focusten heel erg op de datum van 9 oktober (2002). Er kwam nog nieuwe informatie in de laatste week.”

Beleidsadviseur Haanen zegt: “we wilden het allemaal. Er waren weinig kritische geluiden. En als ze er waren werden ze weggemoffeld.” De druk nam toe door verschillende omstandigheden die met de lijn samen hingen. “Er was een enorme druk om door te gaan, het structuurplan en de ontwikkeling van Noord hingen ervan af” vertelt Stadig. Het ligt niet voor de hand om zo’n project helemaal weer ter discussie te stellen als het ergens tegen zit. “Als je zelf die lijn graag wilt zit je er anders in”.

Vriend en vijand zijn het erover eens dat aan het project unieke risico’s verbonden zijn. Er is sprake van verschillende technieken die niet eerder zijn toegepast en de omgeving van de historische binnenstad

maakt het geheel extra complex. De aandacht voor risicobeheersing is groot evenals de wens en discussies over de verzekerbaarheid. De heer Bormans van het projectbureau vertelt de commissie dat de ontwerpen grondig waren voorbereid: “een enorme robuustheid van de ontwerpen. Voldoende kennis van de ondergrond, van faseringen, second opinions, praktijkproeven noem maar op. Bijna ongebruikelijk voor een project. Dat gaf het vertrouwen.” Over de ingewikkeldheid van het verkrijgen van vergunningen “had niemand het flauwste idee, daar was niemand bekend mee. Het is in een hevigheid opgetreden die enorm belastend gewerkt heeft voor de contracten.”

2009

De ervaring van de periode 2002-2009 leidt tot meer inzicht in het effect van maatregelen. De onzekerheid over de tijdshorizon van het project blijft niettemin bestaan. Nieuwe vertragingen probeert men op te vangen door elders te versnellen.

Karakteristiek 11. Symbols and metaphors used - *Metaforen*

2002

“Amsterdam zou stil komen te staan”.

“Kiezen voor een ander spoor is een gepasseerd station.”

2009

“Stilleggen is een nederlaag”.

Karakteristiek 12. Participation in decisionmaking fluid - *Participatie in besluitvorming*

2002

In de voorfase is maximale betrokkenheid georganiseerd in de vorm van een referendum, maar om formele redenen (opkomstpercentage lager dan bij gemeenteraadsverkiezingen) is dit buitenspel gezet.

Maatschappelijke betrokkenheid bij het project is groot. Tal van inspraaksessies zijn gehouden met als voornaamste doel bezwaren weg te nemen door aanpassingen te doen. De bestuurders ervaren de betrokkenheid van de Amsterdammers in deze fase als weerstand. Wethouder Dales heeft het over de ‘hindermacht’ die in Amsterdam toch wel een stuk steviger is dan elders.

2009

Door het rapport Veerman en de raadsenquête komen veel aspecten opnieuw of alsnog op tafel. Hiervoor is ruime publieke aandacht. De beraadslagingen in de gemeenteraad leiden tot meer duidelijkheid en tot het vervolgbesluit: “we zullen doorgaan”.

4.4 De perspectieven vanuit drie actorgroepen

De drie groepen van actoren zijn ambtenaren, politieke bestuurders en externe deskundigen.

Zij hebben verschillende visies, posities, belangen en rollen, maar hebben een gemeenschappelijke taak: het realiseren van een project. Voor drie karakteristieken komen hierna de overeenkomsten en verschillen naar voren: ‘rolopvatting’, ‘probleem’ en ‘competentie’.

- Rolopvatting

Bestuurders

De overeenstemming tussen de bestuurders over rol en rolopvatting is groot. Zonder uitzondering zien zij zichzelf als ‘amateur’ en de adviseur als de ‘expert’. Bij elk vraagstuk dat zich aandient baseren zij zich op wat een expert adviseert. En zijn er tegenstrijdige berichten, dan schakelen zij een andere adviseur in om zich daarover te laten adviseren. Zo ontstaat er een stapeling van ‘second’ en ‘third opinions’. Zoveel, dat op een bepaald moment binnen Nederland niemand meer te vinden was die niet al betrokken was. Een Engels adviesbureau werd ingeschakeld om B&W te adviseren over een

adviesrapport. Dat leidde op zich weer tot kritiek omdat dit bureau onvoldoende expertise over de lokale omstandigheden zou hebben.

Met deze opvatting over hun rol zeggen de bestuurders: wij kunnen niet beter dan ons te baseren op experts *dus* maken we geen fouten, is ons niets te verwijten. De bestuurder baseert zich op de best beschikbare gegevens. Hij ziet zijn bijdrage als een inspanningsverbintenis, niet als een resultaatverplichting.

Ambtenaren

De betrokken ambtenaren brengen naar voren dat zij wel de nodige aanmerkingen hadden maar dat niet, of niet duidelijk, doorgezet hebben naar de bestuurder. Zij weten dan niet wat er uiteindelijk met hun adviezen gebeurt en doen daar ook geen navraag naar. De opvatting over de eigen rol is terughoudend: “Wij kunnen niet in de organisatie kijken”. De ambtenaren stellen zich afhankelijk op: “Wij zijn afhankelijk van de gegevens die via het projectbureau bij ons binnenkomen.” En “die deskundigheid kan men niet in huis hebben.” Men beschouwt de situatie als een gegeven. Die houding zet zich door in de opvattingen over wat er mis is, zoals het uiteenlopen van de verwachtingen van partijen over het bouwproces. Het perspectief van de ambtenaar is dat hij, indien en voor zover dat gevraagd is, zijn best doet. Het is een inspanningsverplichting. Net als bestuurders is hij telkens verrast, tot zelfs verbijsterd, als er tegenvallers zijn.

Externe deskundigen

De geraadpleegde externe deskundigen zijn eensluidend in hun opvatting over het ontbreken van competenties aan de zijde van de opdrachtgever, de gemeente Amsterdam. Op alle mogelijke onderdelen wijzen zij op tekortkomingen, van de inbedding van de projectorganisatie tot en met de communicatielijnen en de kennis van medewerkers. Het is aangeduid als een rommeltje waarover men in

Den Haag ook zorgen had, terwijl in hun ogen dezelfde opdrachtgever het deed voorkomen juist alles onder controle te hebben. In deze context beperken de externe deskundigen zich tot wat er precies aan hen wordt gevraagd - “dus het is niet meer dan tips geven” – en zien zij geen mogelijkheden meer toegevoegde waarde te hebben.

Met deze opvatting over hun rol zien ook de externe deskundigen hun inbreng als een inspanningsverplichting. We zien niemand een extra stap maken.

- **Probleem**

Bestuurders

Een van de belangrijke karakteristieken van dubbelzinnigheid is de vraag: welk probleem lossen we op? In de loop van de tijd tot het besluit in 2002 wijzigen inzichten die invloed hebben op de rationele motieven die pleiten voor de aanleg. Zo is er bijvoorbeeld veel te doen over het tracé van de lijn, het al of niet doortrekken ervan en de diepte van de stations. De beslissingen op deze kwesties leiden niet tot het herdefiniëren van het eigenlijke probleem. Uiteindelijk blijft er volgens wethouder Köhler maar één motief over: het openbaar vervoer groeit waardoor het met de traditionele trams niet meer goed is af te wikkelen. Precies het motief waarvan men in Den Haag niet overtuigd is. Voor alle bestuurders staat het doel vast: we leggen de lijn aan. Wijzigingen onderweg leiden niet tot een ander doel. Veranderingen, en later tegenslagen tijdens de bouw, worden op zich bekeken vanuit de optiek daarvoor een oplossing te vinden. Het bestuur werkt van het ene probleem naar het volgende. Het patroon: we houden vast aan de ingezette lijn.

Ambtenaren

Vanuit het perspectief van de ambtenaar is de bestuurlijke wil leidend. Het wezenlijke probleem voor de ambtenaar is om de bestuurder waarvoor hij werkt niet in problemen te brengen. Hij is er vooral voor het aandragen van oplossingen gedurende de rit. Een goede illustratie

hiervan is de ambtelijke reactie op de tegenvallende aanbesteding in 2001. De reactie van de bij het ontwerp betrokken ambtenaren is op dat moment: “dat kan niet”. Vrijwel direct gaan zij op zoek naar een alternatieve route om de realisatie toch door te kunnen laten gaan zonder het ontwerp als zodanig ter discussie te stellen. Het patroon: we houden vast aan ons idee, ons ontwerp is robuust.

Externe deskundigen

De betrokken deskundigen tonen grote betrokkenheid bij de vraagstukken die ze voorgelegd krijgen, maar zien geen kans om iets te doen aan de tekortkomingen die zij ervaren voor het project als geheel. Zij gaan mee in de omstandigheden en beperken zich dus of leggen zich neer bij de situatie zoals die is. Het integrale project is voor hen niet het vraagstuk. Het is samengevat: u vraagt, wij draaien. Dus als u de vraag niet stelt, krijgt u ook niet het advies. Een uitzondering hierop vormt de auditcommissie. De daad om ermee te stoppen heeft niet het beoogde schokeffect. Integendeel, de andere betrokkenen zien het als een lastige weerstand minder.

- Competentie

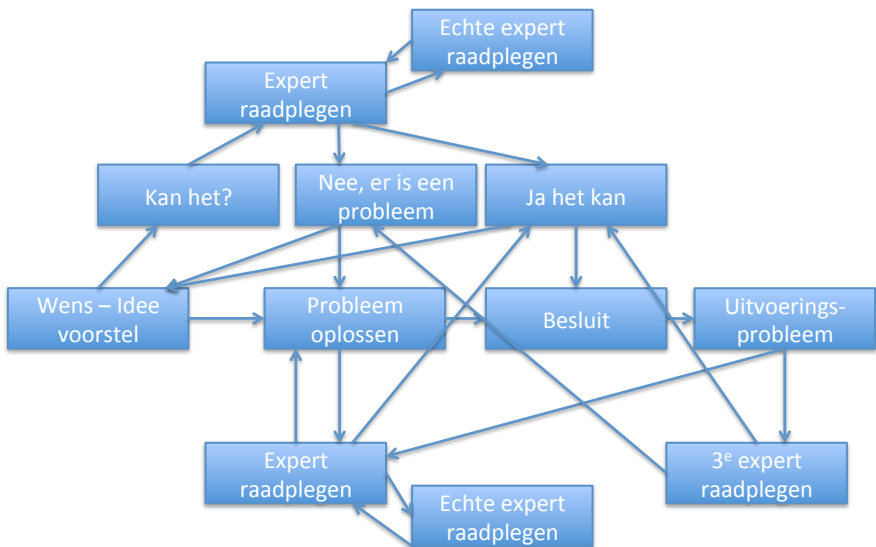
Externe deskundigen en ambtenaren zijn opmerkelijk eensgezind voor wat betreft hun opvatting over het ontbreken van de vereiste competentie aan de kant van de opdrachtgever. Aan de andere kant zijn de bestuurders er opmerkelijk eensgezind over dat de door hen ingehuurd experts en ondersteuners buitengewoon capabel zijn. Dit verschil komt tot 2009 niet expliciet op tafel.

4.5 Causale kaart

Volgens de theorie van *sensemaking* gebruiken mensen generalisaties die bestaan uit variabelen waar een oorzakelijk verband tussen wordt aangebracht (De Sonnaville, 2006). Dat is wat Weick een ‘causale kaart’ noemt. Variabelen vormen met elkaar een circulair systeem

waarmee een eigen werkelijkheid ontstaat. Doordat dit zich herhaalt ontstaan er patronen die zichzelf in stand houden. Naarmate mensen sterker de neiging hebben uit te gaan van hun ervaring domineert de causale kaart des te sterker. Veranderingen in de ene variabele hebben dan steeds, en mogelijk ook meer ingrijpende, gevolgen voor de andere variabele. Andersom is het zo dat wanneer mensen minder vertrouwen op de eigen ervaring, er meer ruimte is voor experimenteren.

De causale kaart van de bestuurder ziet er in deze praktijkcasus als volgt uit.



De bestuurder heeft een wens of idee wat hij wil realiseren. Hij stelt de vraag aan één of meerdere experts om de vraag te beantwoorden of het idee te realiseren is. De ingeschakelde expert komt tot een positieve of negatieve conclusie. De bestuurder stelt zich afhankelijk op van de expert. Bij een positief oordeel neemt hij op die basis een besluit. Bij

een negatief oordeel kijkt de bestuurder of een andere expert tot dezelfde conclusie komt. Een negatief advies ziet de bestuurder als een probleem. En voor een probleem kun je een oplossing zoeken door een expert in te schakelen. Deze tweede expert komt met een negatief of een positieve conclusie terug bij de bestuurder. Bij een positieve conclusie gaat de bestuurder over tot besluitvorming. Bij een negatieve conclusie kan de cyclus zich herhalen. Hoe complexer de materie is, hoe meer deskundigen ingeschakeld worden. Hoe meer deskundigen met een negatief advies komen, hoe meer deskundigen er vervolgens ingeschakeld worden. In de casus Noord-Zuidlijn was op een zeker moment geen Nederlands bureau meer te vinden dat niet al een rol had vervuld. Daarop werd gekozen voor het inschakelen van een buitenlandse adviseur. Deze causale kaart maakt duidelijk dat uiteindelijk altijd een positief besluit volgt zo lang er verschil van inzicht is bij de experts.

4.6 Het perspectief van de onderzoeker

In het verlengde van de analyse met behulp van Giddens en Weick kom ik nu toe aan de eigen waarnemingen met betrekking tot de besluitvorming in 2002 en 2009. Uit de beschrijving wordt duidelijk dat het project een complexe context kent met veel actoren en met veel verschillende belangen.

Naast het stadsbestuur en de gemeenteraad zijn er andere spelers die in meer of mindere mate zichtbaar zijn in de besluitvorming. Een zichtbare ‘speler’ is de buitenwereld, de betrokkenheid van de inwoners van de stad die al of niet in georganiseerd verband, bijvoorbeeld ‘De Bovengrondse’, laten weten wat ze vinden.

Tot de buitenwereld behoort ook de Rijksoverheid die een bijzondere rol speelt. Het project kan alleen van start met een aanzienlijke bijdrage van het Rijk. Vanuit het Rijk wordt dit gezien als een eenmalige bijdrage. Het project ziet men niet als iets gemeenschappelijks. De betrokkenheid bij de uitvoering van het

project is nihil. Vanuit het ministerie wordt zelfs actief geregeld dat een deskundige partij zoals Prorail niet betrokken raakt. Prorail had daar wel oren naar en had bijvoorbeeld de recent opgedane ervaring met het HSL-traject kunnen inbrengen. Het beleid aan de kant van het Rijk is echter om geen medeverantwoordelijkheid te dragen. Zelfs de schijn daarvan diende vermeden te worden om eventuele aansprakelijkheid voor tegenvallers te voorkomen.

Is de Kamer van Koophandel als belangenbehartiger van het bedrijfsleven één van de eersten die met de suggestie komt van een boortechniek, in het vervolg is deze niet meer prominent aanwezig in de publieke discussie.

De invloed van de Nederlandse bouwwereld is van buitenaf niet zichtbaar. Deze kan hooguit vermoed worden. In welke mate en hoe deze partijen betrokken zijn bij de uitwerking van de plannen, anders dan via de *second opinions*, is niet transparant. Bij de raadsenquête is er wel een inkijkje in verkregen, maar omdat betrokkenen uit de bouwwereld zelf niet verschenen is dat zeer beperkt. Advocaten hadden hen geadviseerd niet mee te werken aan het onderzoek om eventuele claims te vermijden. De openheid van zaken is dus onvolledig.

Observaties 2002-2009

Het vergelijkend overzicht van de twee besluitvormingsmomenten levert de volgende observaties op.

1. In de gemeenteraad is door verschillende leden in de discussie over het besluit expliciet ter sprake gebracht dat het voorgestelde budget niet toereikend zou zijn. Dat is nooit duidelijk weersproken.
2. De context van de tijd speelt bij beide beslistmomenten een mogelijk cruciale rol. In 2002 speelde de besluitvorming tegen de achtergrond van de op dat moment actuele onderzoeken naar de bouwfraude. Door de op hen gevestigde aandacht was

het voor de grote aannemers niet opportuun om nieuwe risico's aan te gaan. Gevolg daarvan was dat al voor de daadwerkelijke start de verwachtingen werden ingehaald door de feiten. In 2009 speelt de economische recessie waardoor een eventuele gedeeltelijke private financiering niet realistisch wordt gevonden.

3. Op beide momenten speelt de gedane investering een rol. Tot 2002 was circa 162 miljoen gulden aan vooronderzoek besteed. Voor menig raadslid was daarmee de weg terug, dus het besluit om niet tot aanleg over te gaan, al ondenkbaar. In 2009 is er € 1,1 miljard besteed. Die is, hoe dan ook, al uitgegeven. De commissie Veerman laat het argument dat dat is weggegooid als er geen metrolijn komt zwaar wegen en zet bij de (onvolledige) kosten-batenanalyse de baten af tegen de nog te maken kosten.
4. De focus is in 2002 geheel gericht op het nemen van een besluit. In 2009 is de focus gericht op het besluit om door te gaan met de aanleg. Op beide momenten komen alternatieven, bijvoorbeeld “hoe zouden we het budget nu inzetten om het openbaar vervoer in de regio te verbeteren?” niet wezenlijk ter sprake.
5. Een integrale kosten-batenanalyse is zowel in 2002 als in 2009 niet opgesteld en niet gevraagd, noch door bestuurders, noch door de gemeenteraad, noch door de rijksoverheid.

Het rapport van de commissie Veerman biedt veel aanknopingspunten voor het beantwoorden van de openstaande vragen van *sensemaking* ten behoeve van de vervolg besluitvorming. Bij het rapport zijn de volgende kanttekeningen te maken:

1. Het rapport legt sterk de nadruk op ‘prestige’. De term komt 5 keer in het rapport voor. De vraag is of dit gezien kan worden als het gemeenschappelijke doel.

2. De commissie laat verschillende elementen die de gemeenteraad wel zorgen baarden onbehandeld: het materiaal en de veiligheid (signalering).
3. De commissie Veerman stelt dat doorgaan met boren, ook als er schade is, beter is dan stoppen en herstarten, omdat er dan meer schade ontstaat. Onduidelijk is waarop deze redenering precies gebaseerd is.
4. De commissie acht het onzeker dat door de goede preventieve maatregelen alle verzakkingen kunnen worden vermeden. Onduidelijk is of dit type verzakkingen nu wel of niet is ingecalculeerd.
5. Het rapport hanteert veronderstellingen. Bijvoorbeeld: ‘wellicht onder druk van de omgeving’ had het Projectbureau Noord-Zuidlijn een optimistische kijk op het boorproces. De vraag is wat de ‘druk van de omgeving’ was op het moment van deze uitspraak.

Beeldvorming en taal

Over de hele linie komen externe deskundigen langs om onderzoek te doen naar het reilen en zeilen van het project. Oud-ministers, hoogleraren, wetenschappers ‘van naam en faam’, gespecialiseerde bureaus in techniek, financiën, control en management. De ontwikkelingen zijn telkens aanleiding voor gerede twijfel over de goede afloop. Het gevoel geen vat te hebben op wat er gebeurt overheerst.

Hoewel er geen twijfel bestaat aan de intenties en de integriteit van de verschillende commissies die zich over de materie buigen, is het wel opvallend dat in de taal steeds oplossingen worden gezocht en gevonden die leiden naar aan acceptabel of tenminste plausibel vervolg. Zo wijst het bureau Faithful & Gould er op dat een volledige kostenbeheersing niet aanwezig is. De commissie Sorgdrager zegt dat het Projectbureau de Raad van voldoende informatie voorziet om haar taak uit te oefenen. Voor beide geldt dat raadsleden hierdoor denken

dat het wel goed zit, zeker als B&W vervolgens de aanbevelingen uit de rapporten zegt over te nemen. En dat past, zoals we al gezien hebben, precies in het patroon.

De beeldvorming bij wat er niet goed gaat is sterk bepalend voor de discussies in de Raad. Daar staat tegenover dat de door gedupeerden geclaimde schade medio 2005 slechts €2,8 miljoen bedroeg en medio 2008 € 10,7 miljoen. Relatief is dat bescheiden te noemen, zeker in verhouding tot de totale investering.

In de publicaties met betrekking tot de plannen voor een verbinding Noord-Zuid komt stevast een aantal argumenten terug. De rode draad van de sturende opvatting is de ontwikkelgedachte waarin Amsterdam de economische trekkracht is voor stad, regio en Randstad. “Het is een zaak van nationaal belang”, zegt ook de burgemeester, ook al is de houding van het Rijk daarmee niet in overeenstemming. Het is voor betrokkenen een vanzelfsprekendheid dat hoogwaardig openbaar vervoer, snelheid en kwaliteit, daarmee in een adem genoemd worden. Voor- en tegenstanders van de lijn verschillen niet over het belang van goed openbaar vervoer. Opvallend genoeg zijn het vaak de pleitbezorgers van beter openbaar vervoer die tegen het project Noord-Zuidlijn ageren.

De ambitie van bestuurders reikt verder dan de lijn als zodanig. Men ziet grotere verbanden en het wordt pas echt interessant als de infrastructuur kan worden doorgetrokken naar bijvoorbeeld de woonkern Purmerend en economisch trekpaard Schiphol.

Het stadsbestuur ziet de aanleg van de Noord-Zuidlijn als noodzakelijke stap op weg naar een metropool die kan wedijveren met topsteden in de wereld.

Alternatieven voor de voorgestelde metrolijn zijn:

1. het niet aanleggen van een metroverbinding; en
2. een ander tracé, dat niet onder de monumentale binnenstad loopt.

Volgens de tegenstanders zou met dezelfde financiële investeringen op andere trajecten op zijn minst hetzelfde voordeel te behalen zijn. Voorstanders van aanleg menen dat de stad tot stilstand zou komen.

Al in 1991 heeft de gemeenteraad een voorkeurtracé gekozen in een tussentijds besluit. Daar is vervolgens op doorgebordurd. In 2009 is een tracéwijziging niet meer mogelijk. Daarvoor is de uitvoering van de voorbereidende bouwwerkzaamheden dan te vergevorderd. Andere tracés zijn in de loop van de tijd uitvoerig onderzocht. Een eerdere voorkeur was bijvoorbeeld om de lijn via het Leidseplein te laten lopen, maar dat bleek niet inpasbaar te zijn. Het alternatief, het niet uitbreiden van het metronet met een Noord-Zuidverbinding, heeft veel aandacht gekregen door de maatschappelijke actie. Het leidde uiteindelijk tot een referendum waarbij de vraag was “bent u voor of tegen de aanleg?” Een grote meerderheid stemde tegen, maar de opkomst was niet hoog genoeg om de voorstellen tegen te houden. Voor het referendum had het gemeentebestuur de drempel verhoogd naar tenminste de helft van de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. De beeldvorming dat dit een vooropgezet plan was, is nooit weggenomen. Ook dit past bij het patroon.

De algemene voordelen worden te vuur en te zwaard verdedigd. Wethouder Dales zegt: “we waren en zijn nog steeds heilig overtuigd van de juistheid van de keuze”. Gevisualiseerd wordt dat de stad letterlijk en figuurlijk tot stilstand komt als de lijn er niet komt. Het is niet mogelijk de berekende groei van de vervoersvraag op te vangen met de huidige voorzieningen. Dat is de stellige overtuiging.

Wanneer uitgegaan wordt van de gemaakte keuze, een metrolijn van Noord naar Zuid, is het in dit model vervolgens een kwestie van kosten en baten tegen elkaar afwegen.

Daarbij komen een paar opvallende ingrepen om de hoek kijken waar het gaat om welke kosten wel en welke niet in de opstelling betrokken worden. In 2002 is uitdrukkelijk besproken dat de bijkomende kosten voor transferplekken buiten de kostenopstelling geplaatst zijn, waar die er eerst wel onder vielen. De gemeenteraad accepteert het. In 2009 laat

men de al uitgegeven bedragen buiten de kosten van de afweging over de vraag “doorgaan of niet?”

Mogelijk speelt in de opstelling mee welke financiële ruimte er is. In 2002 was het beschikbare budget gemaximeerd. De ingediende begroting bleef daar binnen. In 2009 kan een ‘meevaller’ soelaas bieden. De discussie over doorgaan of niet is moeilijker te voeren als het betekent dat in lopende uitgaven in andere sectoren gesneden zou moeten worden. De verkoop van de aandelen Nuon voor een verwachte opbrengst van tussen de € 900 miljoen en € 1 miljard, had wat dat betreft niet op een beter moment kunnen vallen.

Kijken we per 1 juli 2009 uitsluitend naar de totale kosten (€ 3.1 miljard) en de nog te maken kosten (circa € 2 miljard) afgezet tegen de berekende totale baten (€ 0,6 tot € 1,1 miljard) dan is de investering alleen op financiële en economische gronden niet rationeel te verdedigen.

Opvallend is dat bij het besluitvormingsproces in 2002 het belangrijkste doel was dat er een besluit kwam. Toenmalig wethouder Dales ging daar helemaal voor, was daarop gericht, niet op het vervolg. Vrijwel direct na het definitieve besluit heeft hij de verantwoordelijkheid voor het project overgedragen. Hij heeft geen rol vervuld in de uitvoeringsfase en heeft daar ook geen interesse voor.

“Vanuit de ambtelijke logica wil men het bestuurlijk proces graag dicteren”, zegt Kees Diepeveen in 2006 als portefeuillehouder in Amsterdam Noord. Het bestuur van de stad heeft te maken met meerdere organisaties die invloed uitoefenen op de besluitvorming over de aanleg van de metrolijn. Stedelijke diensten hebben afdelingen die specifiek gericht zijn op de ontwikkeling van de infrastructuur en de economie. Vanuit deze organisaties worden plannen aangedragen die logischerwijs aansluiten op de activiteiten en procedures die in deze organisaties leven.

De stadsplanners en de technici tonen een groot optimisme en grote mate van zelfverzekerdheid waar het gaat om de technische haalbaarheid van het boren onder de stad. Anders dan bij de aanleg van de Oostlijn kan het werk met relatief weinig overlast en sloopwerk. Alleen de stations moeten uitgegraven worden. Op de tussenliggende stukken zal men er niets of weinig van merken want dankzij een technisch hoogstandje zal een enorme boor de tunnel onder de palen door maken. In de jaren 90 zijn de hoogtijdagen van de naturalisten voorbij, de nieuwe generatie is meer pragmatisch en beschouwt de door de vorige generatie bevochten vrijheden als gegeven. Het vooruitgangdenken van de stadsplanners en ontwikkelaars lijkt weinig veranderd te zijn. Naast de uitwerking van de Noord-Zuidlijn werken de planontwikkelaars aan ambitieuze plannen voor een complete woonwijk in het IJmeer, de ontwikkeling van de Zuidas en het ondergronds maken van de ring A10 West.

Diegenen die kritisch staan ten opzichte van het vooruitgangdenken worden als lastig beschouwd. Het behoud van de historische binnenstad staat niet ter discussie, zoals dat in de jaren 70 nog het geval was. Er hoeft voor de aanleg van de Noord-Zuidlijn geen monument te wijken of gesloopt te worden. Ook milieutechnische problemen die er met het IJmeer wel spelen (de Europese ‘vogelrichtlijn’ zorgt voor 5 à 10 jaar stagnatie van de tweede fase van dit plan) zijn voor de Noord-Zuidlijn geen beletsel. De uitdaging voor de technici is om onder de oude stad een tunnel te bouwen zonder dat de monumentale panden hoeven te wijken. Wanneer deze klus kan worden uitgevoerd, wordt er geschiedenis geschreven. In 2009 hamert de commissie Veerman op het prestige dat verbonden is aan een project als dit. Een geslaagd tunnelproject zou pure reclame zijn voor de Nederlandse techniek, het niet afbouwen zou een blijvende blamage zijn die nog decennia zichtbaar zou blijven. Tijdens de raadsenquête heeft oud wethouder Stadig oog voor de bureaucratische druk: “op een gegeven moment zit je er zo in dat je vanzelf maar door gaat.”

Degenen die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces staan onder invloed van hun omgeving die bestaat uit een rijk geschakeerd veld van belanghebbenden en geïnteresseerden. Bij besprekingen hebben vervolgens bepaalde personen meer invloed dan anderen bijvoorbeeld door redenaarstalent, dossierkennis, ambitie en overtuigingskracht.

De beïnvloeding van de besluitnemers is niet transparant en kan niet eenvoudig waargenomen worden. Gesprekken met de bij dit proces direct betrokkenen kleurt dit in. In de aanloop tot het opnieuw agenderen van de metrolijn is de stuwende kracht de Kamer van Koophandel geweest. Het trauma van de sloop van de Nieuwmarktbuurt met het ongekend felle verzet daartegen werd sterk verlicht door de innovatieve boortechniek. Daar dicht tegenaan zit een gevoel van trots: als we dit voor elkaar krijgen dan zijn we iets, maken we naam, doen we iets waarmee we geschiedenis schrijven. De invloed op dit bewustzijn dat begon in 1988, is groot. Dat komt telkens terug in de besprekingen van de gemeenteraad waar steeds dit aspect belicht is. De raadsleden zijn zich terdege bewust dat zij onderdeel uitmaken van de geschiedschrijving.

Als belangenbehartigende partij denkt de Kamer van Koophandel in de eerste plaats aan de economische activiteiten. Hoewel een beperkt aantal ondernemers overlast zal ondervinden, bijvoorbeeld aan het Rokin en de Ferdinand Bolstraat waar stations gebouwd moeten worden, is de verwachting dat de aanleg een sterk stimulerende impuls zal zijn zowel tijdens de bouw als er na, dankzij de dan verbeterde bereikbaarheid. Zo heeft men al vanaf het begin oog voor ongewenste speculatie voor de gebieden in de directe nabijheid van de metrostations. Als de aanleg gereed is vliegt de waarde van onroerend goed in de buurt omhoog.

De nieuwe boortechniek betekent niet dat de bevolking zich niet roert. Een enorme hoeveelheid bijeenkomsten, adressen aan de raad, vragen en activiteiten leidt zelfs tot een referendum. De tegenstanders zijn daarbij duidelijk in de meerderheid en alleen doordat de eis gesteld is dat tenminste de helft van het aantal stemmers bij de laatste

gemeenteraadsverkiezingen moet opkomen bij het referendum, krijgt het resultaat geen bindend karakter. Het gemeentebestuur spant zich overigens niet erg in om die opkomst te realiseren. De suggestie om het referendum te combineren met het te houden referendum over de aanleg van IJburg is niet overgenomen. De organisatoren houden er een katterig gevoel aan over. De inspanningen kosten alle betrokkenen veel energie. Dat kan verklaren dat in de raadsvergaderingen men nogal eens verzucht dat het er u toch eindelijk eens van moet komen. En zo heeft het verzet en de actie tegen de aanleg een contrair resultaat. Het is zo uitputtend dat men het gevoel krijgt dat het nu toch echt eens moet ophouden.

Zoals in de historie van Amsterdam wel vaker is gezien, is er veel betrokkenheid en roeren velen zich. De invloed van belanghebbenden bij het aanleggen van de lijn hebben ergens in het proces de overhand gekregen nadat de boortechniek is gelanceerd.

De gemeenteraad benut de besluitvorming om richtinggevende uitspraken te doen over waar het om gaat. De volgende voordelen en motieven zijn voor de aanleg gehanteerd om de noodzakelijkheid van de aanleg te onderstrepen:

1. Verkeerskundig

- het aanpassen voor de groeiende reizigersstromen in de stad en in de regio;
- het realiseren van een kwaliteitssprong in termen van reistijd en betrouwbaarheid;
- het leveren van een substantiële bijdrage aan het verbeteren van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer.

2. Ruimtelijk economisch

- het verbinden van de binnenstad en Noord met groeicentra aan de zuidzijde van de stad;
- het creëren van de randvoorwaarden voor de herontwikkeling en verdichting van de centrale zone in Noord.

3. Leefbaarheid

- het reduceren van het verkeer op maaiveld (reductie van het bus en autoverkeer rond het Centraal Station en van het tramverkeer op de as door het oude centrum);
- het vergroten van de verkeersveiligheid;
- het verbeteren van de openbare ruimte (waaronder het Rokin en een sterk verbeterd Stationsplein en omgeving).

Uit deze opsomming kan als betekenis opgemaakt worden dat de nieuwe metrolijn moet voorkomen dat het verkeer vastloopt. Dit beeld van de waarde is niet gemeenschappelijk. Tegenstanders van de lijn hechten er geen geloof aan. Zij bestrijden de argumenten en benoemen alternatieven waarmee hetzelfde bereikt zou kunnen worden met minder risico's. Niet alleen tegenstanders maar ook anderen, zoals Haagse ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, hebben twijfels over nut en noodzaak. Het ontbreken van een gemeenschappelijk beeld en het betwijfelen van de toegevoegde waarde van de lijn blijft op de discussie drukken telkens als de operatie in het nieuws komt.

De vraag of de gemeentelijke organisatie competent is komt tijdens de besluitvorming in 2002 als zodanig niet op tafel. Het uitgangspunt in het model is dat vooral marktpartijen de expertise leveren. Bij de raadsenquête in 2009 komt naar voren dat al snel bleek dat deze verwachtingen niet uitkwamen. De markt gedroeg zich anders dan gehoopt en de uitvoeringsorganisatie stond daarmee voor een probleem waar zij niet op had gerekend en waar ze niet op was voorbereid.

Het voorgestelde project blijkt dan al snel in de uitvoeringsfase niet uitvoerbaar in de geplande tijd en het beschikbare budget. Bij het terugkijken op de besluitvorming valt in de eerste plaats op dat het

democratische orgaan, de gemeenteraad, vooral oog heeft voor het budgetmaximum. Men wil zeker niet een open einde-regeling. Zij stelt daarom een plafond voor de uitgaven vast. De wil om een besluit te nemen brengt de indieners ertoe deze voorwaarde over te nemen en een daarin passende begroting te maken.

De berekeningen worden aangepast en blijven dan onder het gestelde plafond van uitgaven. Men zoekt naar besparingen in een ontwerp, op het gebruik van materialen en op tijd. Het *ontwerp* wordt daardoor optimaal *lean*. Het gevolg daarvan is dat de uitvoering geen meevallers zal kunnen behalen, er zit nauwelijks of geen reserve in de planning. Eigenlijk kan het project alleen slagen als alles meezit.

In theorie zou het moeten kunnen, maar de kans om het werkelijk op die manier te realiseren is daarmee ook theoretisch geworden. Het democratische orgaan kan geen ‘nee’ meer zeggen want aan alle door haar gestelde eisen is voldaan. En *dus* volgt er een go-besluit, voor sommigen met de grootst mogelijke moeite.

De controlerende taken van de gemeenteraad zijn gebaseerd op de behandeling van de begroting, niet op de motivering of de realisatie. De paradox hierin is dat de risico's door deze handelwijze toenemen. Alle eventuele ruimte in een begroting is er vooraf uitgehaald. Zodra zich iets voordoet dat niet is voorzien leidt dat tot een financiële tegenvaller. Niet zelden gaat het dan om geschrapte uitgaven die toch noodzakelijk blijken of om ‘besparingen’ die in de planning zijn verwerkt, maar die in de praktijk ongunstig uitpakken. De uiteindelijke investering valt onontkoombaar hoger uit. Daar komen dan nog enkele uitvoeringsfouten bij en het project heet ‘out of control’. Het effect is vermindering van vertrouwen, het gevoel de zaak niet te beheersen. Er volgt een negatieve spiraal van ongunstige pr, slechte beeldvorming van mislukte projecten, gevolgd door de roep om krachtig ingrijpen, financiële reductie en strakkere sturing. Het project wordt opnieuw doorgerekend en van alle kanten bekeken, de begroting naar boven bijgesteld en het management vervangen.

De Rijksoverheid gedraagt zich niet als partner voor de aanleg, de Amsterdamse gemeenteraad evenmin. De discussies zijn daardoor niet oplossingsgericht, maar bevorderen een benadering waarin de deelnemers stellingen betrekken. Degenen die voor de aanleg zijn stellen alles in het werk om de wedstrijd van de tegenstanders te winnen. Alle geoorloofde middelen worden benut. Paradoxaal genoeg is het juist de raad die door het aanbrengen van een plafond in de uitgaven ervoor zorgt dat men bij elke tegenvaller opnieuw naar het project moet kijken. Het versterkt het negatieve imago doordat het steeds gaat om tegenvallers, nooit om successen.

Heroverweging en herkansing

Een opmerkelijk punt is dat ten tijde van de onderhandelingen over de rijkssubsidie voor grote infrastructurele projecten een kosten-batenanalyse verplicht werd gesteld, maar dat deze voor de Noord-Zuidlijn niet werd geëist. Het subsidiebesluit is dus niet (mede) gebaseerd op een economische afweging.

Bij de heroverweging van het project is niet alsnog een volledige kosten-batenanalyse gemaakt. De commissie Veerman heeft evenmin de leidraad OEI gevolgd, die voor de rijksoverheid verplicht is. De cijfermatige onderbouwing van de conclusies is dus ook niet gebaseerd op een berekening die aan die eisen voldoet. In plaats daarvan is een notitie ‘Kosten en baten’ opgesteld, waarin onder andere de baten naar beneden zijn bijgesteld. Men was bij de oorspronkelijke raming vergeten de tijd mee te tellen die nodig is om een station te verlaten. Bij de diepe stations leidt dat tot een halvering van de becijferde tijdwinst, terwijl tijdwinst een van de belangrijke argumenten bij het overtuigen van de gemeenteraad was bij het aanlegbesluit in 2002.

Het rapport van de commissie Veerman geeft daardoor slechts gedeeltelijk een antwoord op de *sensemaking*-vragen. De commissie baseert de overweging dat er geen redelijke weg terug is op het reeds

uitgegeven budget, dat weggegooid zou zijn indien de bouw van de lijn zou worden gestopt.

Voor bijna alle karakteristieken geldt dat bij de besluitvorming in 2002 de ondubbelzinnigheden onbeantwoord zijn gebleven. Voor de besluitvorming in 2009 ligt dat anders. In het rapport van de commissie Veerman zijn de meeste van deze onduidelijkheden wel aan de orde gesteld. De risico's zijn vanuit het theoretisch perspectief gereduceerd, maar zijn niettemin op een aantal aspecten nog steeds wel aanwezig.

4.7 Conclusies

- De vragen die behoren bij de karakteristieken van *sensemaking* zijn in de besluitvorming van 2002 grotendeels onbeantwoord gebleven. Waar ze niet naar voren zijn gebracht komen ze later bij de uitvoering alsnog, en bij herhaling, naar boven.
- De tijdelijke stillegging na het incident aan de Vijzelgracht heeft het mogelijk gemaakt meerdere vraagstukken van *sensemaking* alsnog te beantwoorden. Het onderzoek, gevolgd door de enquête, heeft veel onduidelijkheden alsnog opgelost. Het besluit voor de doorstart in 2009 is op basis daarvan te betitelen als 'zingevend'.
- Wanneer onduidelijkheden bij karakteristieken van *sensemaking* blijven bestaan in het besluitvormingsproces levert dat een verhoogd risico voor de uitvoering van besluiten. Deze onduidelijkheden komen in de uitvoeringsfase alsnog op tafel. Dat kan leiden tot vertraging en budgetoverschrijding.
- In de vergelijking van de besluitvorming van 2002 met 2009 is de 'causale kaart' voor bestuurders niet veranderd.
- De activiteit van zingeving in besluitvorming is voor bestuurders de *kernactiviteit*.

Hoofdstuk 5

Hermitage aan de Amstel

5.1 Inleiding

Hermitage Amsterdam is een dependance van de Hermitage in Sint-Petersburg gelegen aan de Amstel in Amsterdam. Het bestaat sinds februari 2004 als klein museum in een bijgebouw aan de Nieuwe Herengracht, maar is tussen maart 2007 en juni 2009 uitgebreid en beslaat nu het gehele gebouw van de Amstelhof, het voormalige bejaardentehuis aan de Amstel. Het geheel gerenoveerde gebouw is als museum op 19 juni 2009 officieel geopend door Koningin Beatrix en de Russische president Dmitri Medvedev en op 20 juni 2009 opengesteld voor het publiek. Het project is geheel binnen de geplande tijd en binnen het beschikbare budget uitgevoerd. Vanaf het begin is de Hermitage aan de Amstel een drukbezochte bestemming. Het is in korte tijd een instituut geworden. Al na ruim een jaar werd de miljoenste bezoeker geregistreerd, ruim boven de prognose. Het is daarmee een van de topattracties van Amsterdam geworden.

5.2 Tijdlijn van gebeurtenissen

De totstandkoming van de Hermitage aan de Amstel is sterk verbonden aan het gebruik van de Nieuwe Kerk aan de Dam in Amsterdam voor tijdelijke tentoonstellingen. Vanuit die setting is het idee voor een dependance ontstaan en verder ontwikkeld. Daaraan vooraf gaat het besluit tot samenwerking van de Nieuwe Kerk met de Hermitage in Sint Petersburg. Het gebruik van De Nieuwe Kerk voor tentoonstellingen is gestart na de langdurige restauratie.

Chronologisch overzicht van gebeurtenissen:

| | |
|-----------|--|
| 1959-1980 | Restauratie van De Nieuwe Kerk. |
| 1980 | Inhuldiging door koningin Beatrix. |
| 1980 | Stichting De Nieuwe Kerk onderzoekt gebruik van het gebouw en trekt Ernst Veen aan als directeur. |
| 1981 | Stichting De Nieuwe Kerk start met tijdelijke tentoonstellingen. |
| 1989 | Val van het IJzeren gordijn. |
| 1991 | Ernst Veen stuurt brief aan Hermitage Sint Petersburg. Besluit samenwerking te zoeken. |
| | Eerste contact van Ernst Veen met Hermitage in Sint Petersburg over een tijdelijke tentoonstelling 'Het goud der Scyten'. De eerste concrete samenwerking. |
| | Hermitage onderzoekt mogelijkheden voor satelliettentoonstellingen in het Westen. |
| 1992 | Verpleeghuis Amstelhof acht het gebouw na 324 jaar niet langer meer geschikt en besluit tot nieuwbouw elders. |
| | De Diaconie die eigenaar is van Amstelhof vraagt een stichting onder voorzitterschap van Theo Bremer toekomstig gebruik te onderzoeken. |
| | Stichting der Hervormde Gemeente zegt dat het gebouw een culturele bestemming moet krijgen. |
| 1993 | Aanvang tijdelijke tentoonstellingen in De Nieuwe Kerk van objecten van de Hermitage met 'Het goud der Scyten'. |
| | Start voorbereiding 300 jaar Peter de Grote. |
| 1996 | Idee voor een permanente dependance van de Hermitage in Amsterdam. |
| 1998 | Oprichting Stichting de Hermitage aan de Amstel. Ernst Veen vraagt Theo Bremer in het bestuur. |
| | Fondswerving voor haalbaarheidsonderzoek. |
| 1998 | Haalbaarheidsonderzoek voor het vestigen van een dependance in Amstelhof. |
| 1999 | Onderzoek wijst uit dat het gebouw Amstelhof zeer geschikt is om als museum ingericht te worden. Kosten begroot op 80 miljoen gulden. |

| | |
|-----------|--|
| 1999 | Aankoop van Amstelhof door gemeente Amsterdam. |
| | Stichting Hermitage aan de Amstel verkrijgt de erfpacht voor het gebouw à € 1 per jaar. |
| | Bankgiroloterij neemt belangrijk deel van de financiering op zich voor de renovatie en de exploitatie voor een periode van 5 jaar. |
| | Provinciale en rijksoverheid participeren in de financiering van de eenmalige kosten. |
| 2001 | De nieuwbouw van het verpleeghuis vertraagt, waardoor het gebouw Amstelhof pas in 2007 leegkomt. |
| 2001 | Brand in t Hemeltje Volendam. |
| 2001 | Bijgebouw aan de Nieuwe Herengracht in Amstelhof buiten gebruik gesteld omdat het niet aan de veiligheidseisen voldoet. |
| 2002 | Politieke steun in het programakkoord voor een nieuw topmuseum in Amsterdam. |
| 2004 | Opening dependance van de Hermitage aan de Nieuwe Herengracht. |
| 2007 | De laatste bewoners vertrekken uit Amstelhof. |
| 2007 | Aanvang ingrijpende verbouwing en renovatie. |
| Juni 2009 | Officiële opening Hermitage aan de Amstel door koningin Beatrix en president Dmitri Medvedev. |
| 2010 | Miljoenste bezoeker. |
| 2010 | Tentoonstellingen gepland tot en met 2015. |

5.3 Het verhaal

Begin jaren negentig van de 20e eeuw onderzocht directeur Michail Piotrovsky van Staatsmuseum de Hermitage in Sint-Petersburg de mogelijkheden voor satellieten van dit museum in het Westen. De relatie tussen de Nieuwe Kerk en de Hermitage groeit nadat de directeur van De Nieuwe Kerk, Ernst Veen, een brief stuurt om kennis te maken.

“We hebben geen eigen collectie, dus we moeten samenwerken met musea. Op 17 april 1980 heeft koningin Juliana het gebouw heropend, nadat het 20 jaar dicht was geweest in verband met restauratie. Op 30 april 1980 was de inhuldiging van koningin Beatrix. Het gebouw was overgedragen van de Hervormde gemeente aan de Nationale Stichting De Nieuwe Kerk. De opdracht was om dit gebouw een zinvolle herbestemming te geven vanuit het gegeven dat de erediensten hier niet meer zouden plaatsvinden. De Hervormde Gemeente had gezegd, na 20 jaar was er geen gemeente meer door de secularisatie, en we hebben niet de middelen om het gebouw te onderhouden.”

“Zoekend naar wat we hier zouden doen werd de ‘core business’ landtentoonstellingen, kennismaking met andere landen en culturen via de kunst, historische gebeurtenissen en wereldreligies. Vanuit een maatschappelijk engagement. Dat is het profiel, de typisch Nieuwe Kerk-tentoonstelling.”

Toen het IJzeren Gordijn eind 1989 verdween begon de samenwerking tussen beide museumdirecteuren. Vier opeenvolgende Russische tentoonstellingen in de Amsterdamse Nieuwe Kerk trokken zo veel publiek dat Ernst Veen op het idee kwam om in zijn stad een filiaal van de Hermitage te openen. Staande op de binnenplaats van Amstelhof op een winterse ochtend stelde hij dat voor aan Piotrovsky. "It's a crazy but fantastic idea" antwoordde Piotrovski, die er vervolgens alles aan deed om dit idee te verwezenlijken. De Hermitage bezit maar liefst 3 miljoen objecten. Slechts een heel klein deel daarvan kan tentoongesteld worden dus een permanent satellietmuseum kon een goede bijdrage zijn voor de instandhouding van de collectie en vooral ook voor het beter ontsluiten voor het publiek. Dat paste helemaal bij de eigen ideeën die men in Sint Petersburg al had.

De twee directeuren vinden elkaar. De driehonderdjarige historische band tussen beide steden helpt daarbij. Deze krijgt steeds een plek in de verhalen. Met nadruk komt een dependance naar voren als een hele

logische stap in de geschiedenis.

Ernst Veen: "Het is allemaal begonnen in 1696. Peter de Grote kwam naar Nederland en raakte gefascineerd door Amsterdam. Hij wilde in eigen land een nieuwe stad stichten. Amsterdam stond model voor Sint Petersburg. De eerste collectie van de Hermitage in Sint Petersburg is gevormd door 222 Hollandse meesters, er is een relatie tussen de Romanovs en het Nederlandse koningshuis, Hollandse ondernemers, de zogenaamde Ruslui, vestigden zich in Petersburg in de periode 1703-1917."

Veen en Piotrovski ontwikkelen een unieke samenwerking die voor beiden veel voordelen oplevert. De Hermitage ervaart al snel de hulp als Ernst Veen het opknappen van de Rembrandtzaal in de Hermitage organiseert en financiert met hulp van particuliere Nederlandse sponsors die 2 miljoen gulden bijeenbrengen 'om het lekkende dak boven de 22 Rembrandts' te laten repareren. De heropening van de Rembrandtzaal door kroonprins Willem-Alexander in 1998 krijgt ruime belangstelling in de media. Een plakkaat vermeldt dat de doeken in 1941 uit hun lijsten werden gehaald en naar Sverdlovsk, het huidige Jekaterinaburg, verhuisden. Uit vrees voor de nazi-aanvallen op de stad (toen Leningrad) werden alle kunstwerken naar de Oeral gebracht. Deze geschiedenis verhoogt de betrokkenheid bij de kunstwerken, er moet goed voor gezorgd worden. Daar voelen de Nederlanders zich medeverantwoordelijk voor.

In 1992 komt de directie van het verpleeghuis Amstellhof tot de conclusie dat het gebouw niet langer te gebruiken is voor haar doelstelling. De eigenaar van het gebouw, de Diaconie van de Hervormde Gemeente, besluit tot nieuwbouw en zegt dat het oude gebouw een culturele bestemming moet krijgen. De stichting die dit onderzoekt staat onder voorzitterschap van Theo Bremer, die tijd wil besteden aan het bevorderen van het culturele klimaat in Amsterdam. In dezelfde periode benadert Ernst Veen hem met de vraag of hij in het bestuur wil van de stichting die de samenwerking met Sint Petersburg

wil organiseren om tijdelijke tentoonstellingen naar Amsterdam te halen.

In 1998 verschijnt bij het Centraal Bureau Fondsenwerving de volgende doelstelling van de Stichting Hermitage aan de Amstel:

“De stichting stelt zich - met behulp van een daartoe bestemd vermogen - ten doel het (doen) onderzoeken van de mogelijkheden tot en het stimuleren van de oprichting van een Russisch cultuurcentrum, waaronder een museum verbonden aan het staatsmuseum De Hermitage in Sint Petersburg, te vestigen te Amsterdam, zo mogelijk in het Amstelhof-complex aan de Amstel.

Zij tracht dit doel onder meer te bereiken door het (doen) onderzoeken van de artistieke, economische, financiële, juridische en bouwtechnische aspecten van de vestiging, exploitatie en instandhouding van een dergelijk museum.”

De haalbaarheidsstudie (1998) heeft als uitkomst dat het gebouw zeer geschikt is. De verwachting op dat moment is dat het gebouw leegkomt in 2003.

In 1999 koopt gemeente Amsterdam het gebouw en vestigt het erfpacht voor de stichting à € 1 per jaar. De voordracht tot aankoop van het gebouw kan in maart 1999 op brede steun rekenen van de gemeenteraad. Geen van de partijen is tegen. Wel is er discussie over de vraag of een bestemmingsplanwijziging mogelijk is met een ondergrondse parkeergarage.

Het verslag van de vergadering van de voorbereidende commissie meldt over de visie van wethouder Stadig:

“Aankoop van dit pand is volgens hem nuttig, omdat dit het enige grote monumentale pand in de binnenstad is dat de gemeente of het Rijk nog niet in bezit heeft. Het is zijn diepe overtuiging dat dit gebouw van de gemeenschap dient te zijn.”

En:

“Men moet zich ook realiseren dat hij tegen de verkoper heeft gezegd dat de gemeente geen haast heeft. De huidige situatie kan onbeperkt voortduren. Vanuit de stad geredeneerd is er ook niks mis met een bejaardentehuis. Vanuit de organisatie van het bejaardentehuis geredeneerd echter wel, omdat het gebouw niet langer voldoet voor die functie. Het

bejaardentehuis zal vroeg of laat vertrekken. Er is alle tijd om rustig over de bestemming na te denken. Er zijn ook al enige suggesties aangedragen. Het is niks nieuws dat een van die suggesties is hier een filiaal van de Hermitage te vestigen.”

In de Amsterdamse politiek krijgt de planvorming voor de Hermitage aan de Amstel een plek in het programmakkoord 2002-2006:

“We gaan in Den Haag pleiten voor een vernieuwd Stedelijk Museum voor moderne kunst, maar we werken ook mee aan de komst van een nieuw topmuseum voor oude meesters, de Hermitage aan de Amstel. Cultuur moet meer en meer afspiegeling zijn van onze diverse stad.”

De twee museumdirecteuren zien elk hun kansen. Vanuit Russisch perspectief gaat het erom dat het Amsterdamse filiaal van de Hermitage het museum toegankelijker moet maken voor een internationaal publiek. Ook moet het financieel gezien bijdragen aan de renovatie van de Petersburgse Hermitage. De buitenlandse dependances passen in het beleid en de visie van president Medvedev en premier Poetin, die allebei uit Sint Petersburg komen. Rusland moet weer op de kaart gezet worden en het Kremlin wil de Russische trots en allure internationaal herstellen.

Vanuit het Amsterdamse perspectief is het een uitgelezen kans om het culturele aanbod te verbreden en interessante kunstwerken naar de stad te halen. Het gebouw Amstelhof ligt, min of meer als een eenvoudige

miniversie, op eenzelfde manier in de stad aan het water als de Hermitage in Sint Petersburg en is uitstekend bereikbaar met het openbaar vervoer.



Hermitage Sint Petersburg



Hermitage aan de Amstel¹

In “Amstelhof, van verpleeghuis tot museum Hermitage Amsterdam” (2009) is de geschiedenis van het gebouw uitvoerig beschreven. Zie bijlage 1 voor een korte samenvatting.

Win-win

Iedereen kan naar Sint Petersburg komen, maar begin jaren ‘90 is het aantal buitenlandse bezoekers in Sint Petersburg beperkt. Een permanent centrum elders geeft extra mogelijkheden om mensen kennis te laten nemen en te verleiden de Hermitage te bezoeken.

De afspraak is dat voor elke bezoeker in Amsterdam € 1 voor de Hermitage in Sint Petersburg is bestemd.

Voor de financiering van de verbouwing is sprake van brede steun. Drie verschillende overheden, gemeente, provincie en rijksoverheid hebben, naast de Bankgiroloterij, bijgedragen aan de kosten. Het operationele budget komt voor de helft uit de recettes, de andere helft van sponsors. Het project spreekt velen aan.

¹ Avondfoto: Amstelzijde – Luuk Kramer

Rondom de opening in 2009

De gebeurtenis van de grote opening in juni 2009 staat in het middelpunt van de belangstelling. In het bijzonder valt het vergelijk met de stagnerende verbouwingen en nieuwbouw voor het Rijksmuseum en het Stedelijk Museum in Amsterdam op. In NRC Handelsblad verschijnt een stuk onder de titel: “De Hermitage laat zien hoe je musea verbouwt”. Is dat een kwestie van geluk, een ‘engeltje op mijn schouder’, zoals Ernst Veen het noemt? Is hier iets gelukt wat in de publieke sector inmiddels bijna onmogelijk lijkt?

Koen Kleijn, kunsthistoricus en journalist, betoogt daarover in NRC Handelsblad:

“Nu had de Hermitage in een aantal opzichten de wind mee. Het aandeel overheidssubsidie in de begroting was zodanig laag dat er geen Europese aanbesteding gedaan hoefde te worden. De aannemers konden dus met zorg worden uitgekozen door de opdrachtgever. Er was bovendien maar één opdrachtgever, niet zes, en aan het hoofd stond maar één directeur, Ernst Veen. Deze is al bijna dertig jaar directeur van de Nieuwe Kerk in Amsterdam, een lastig gebouw waar Veen met vallen en opstaan een goedlopend en grotendeels zelfvoorzienend bedrijf van heeft gemaakt dat zich, op een beperkte subsidiëring door rijk en gemeente na, met sponsor- en entreegelden bedruipt.”

“De Amsterdamse Hermitage is er gekomen omdat Veen vanaf 1991 een persoonlijke band opbouwde met Hermitagedirecteur Piotrovski. Die band werd met reisjes en geschenken onderhouden. Veen was de drijvende kracht achter de renovatie van het dak van de Rembrandtzaal in Sint Petersburg. Die investering betaalt zich nu uit.”

‘Het was een heel bijzondere en emotionele gebeurtenis, een droom werd werkelijkheid voor ons allen. Mijn meest emotionele moment was toch de volgende dag, 20 juni. Om tien uur openden we de deuren voor het publiek, want daar doe je het uiteindelijk voor. De vraag was:

zal het publiek komen? Ik was om half negen al bij de Hermitage en toen zag ik al een enorme rij staan. Het bleek dat er om kwart voor zes al mensen klaarstonden. Op de eerste dag hadden we vierduizend bezoekers. Dat was ongekend.’

Ernst Veen, dagblad Trouw juni 2009

“Alles wat we doen is mensenwerk. Verdiep je in de ander en straal dat ook uit. Probeer het enthousiasme wat je hebt, dat in je hoofd, je hart en op je netvlies is, jouw droom, te realiseren. Een verschil met de projecten Rijksmuseum en Stedelijk Museum is dat daar meerdere opdrachtgevers zijn. De Hermitage aan de Amstel is een privaat initiatief.”

Ernst Veen bij Pauw en Witteman, juni 2009

Competentie

Bestuursleden van de betrokken stichting en de Raad van Toezicht zijn, met uitzondering van de operationeel directeur, onbezoldigd. Geen van hen is financieel afhankelijk van het project. Allen hebben vele jaren ervaring in andere vergelijkbare initiatieven en hebben zowel specifieke kennis, o.a. juridisch en financieel, als een uitgebreid netwerk waarin experts advies gevraagd kan worden. De drijfveer voor de betrokkenen is het bevorderen van de maatschappelijke en culturele activiteiten in Amsterdam. Zij willen iets toevoegen aan de stad dat er anders niet zou zijn. Dit maatschappelijke engagement is precies zo terug te vinden in het profiel van de Nieuwe Kerk: landtentoonstellingen, kennismaking met andere landen en culturen via de kunst, historische gebeurtenissen en wereldreligies.

Het bestuur van de Stichting Hermitage aan de Amstel besluit om gebruik te maken van de staforganisatie van de Nieuwe Kerk. Dit is een ingespeeld team van medewerkers voor de tentoonstellingen, de marketing, communicatie en de ondersteuning.

Ook aan de kant van de Hermitage in Sint Petersburg is sprake van grote betrokkenheid. Theo Bremer zegt daarover: “De hele staf vindt

dit project ook leuk. Ze doen er graag aan mee. Ze moeten het leuk vinden om voor ons een collectie samen te stellen. Ze reizen zelf mee. Dat is voor hen zelf ook interessant, het doorbreekt wel het stoffige, statische, ze komen ergens anders. Ze krijgen allemaal eetgeld. Ze komen er goed mee uit.”

Verbouwing

Ernst Veen: “Het hoofdpunt is natuurlijk dat Amsterdam een huis met een publieksfunctie krijgt met tentoonstellingen die een verhaal vertellen dat een verbreding geeft aan het culturele aanbod. Dat gebouw, gereformeerde schoonheid noem ik het, ga je aan de Amsterdammers geven en zijn bezoekers. De ingang was 323 jaar aan de andere kant...”

Het moet onderbouwd zijn, op je netvlies en in je hart. Een gezonde portie gedrevenheid.”

Theo Bremer: “Meestal heb je tegen het eind ruzie met de aannemer. De onderlinge verhoudingen waren best pittig, werden goed aangestuurd. Spanning mag er best in zitten maar het hele proces moet wel goed bemand zijn. De aannemer had echt de ambitie om dit goed te laten gebeuren. Het was een tijd dat ze allemaal dolgraag wilden. Ze hebben er zo hard aan gewerkt, binnen de tijd en binnen het budget. Het was zelfs zo dat tijdens de afrekening bleek dat hij er geen cent aan had verdiend. Toen hebben we aan het eind gezegd: dan doen we er x bij, zodat je wel wat verdient. Dat was terecht.”

De eerste grote opening was voor de bouwvakkers die er gewerkt hebben. Ernst Veen: “ik zag daar op die prachtige 13^e juni wel 2000 mensen... met familie, kinderen, grootouders. Dat is betrokkenheid. Na een jaar heb ik de architecten en aannemer, het projectteam bijeen geroepen. Ik zei: ‘ik ga proberen de staatshoofden uit te nodigen voor de opening. Je begrijpt dat ik dan een datum nodig heb en je kan niet afzeggen omdat het niet klaar is natuurlijk. Zo werkt het niet’. Dat is

een stok achter de deur, maar ook strategie. Het is betrokkenheid, stimuleren, enthousiasmeren, trots.”

Financiën

Voor het haalbaarheidsonderzoek dat men wil laten doen in 1998 is een budget nodig van 250.000 gulden. Hoe kom je daaraan?

Ernst Veen: “Ik kreeg telefoon dat wethouder Krikke bij mij langs wilde komen. Toen bleek net dat jaar (1998) een nieuwe prijs in het leven geroepen te zijn, de IJ-prijs, voor iemand die een bijdrage levert aan de economie van de stad. Ik kreeg 25.000 gulden, aan te wenden voor een nieuw initiatief. Ik heb 700 mensen uitgenodigd in de Nieuwe Kerk met aan de ene kant de Amstelhof en aan de andere kant de Hermitage geprojecteerd. Daar hebben we het idee gelanceerd. Diezelfde avond had ik al 75.000 gulden bij elkaar. Toen heeft Economische Zaken van gemeente Amsterdam de rest bijgedragen om het onderzoek te doen.”

Na de haalbaarheidsstudie is er 80 miljoen gulden nodig voor de realisatie. Hoe kom je daaraan?

Ernst Veen: “Op maandagmorgen vroeg ik bij de Bankgiroloterij 20 miljoen gulden. En meteen als partner voor 5 jaar. Vijf kwartier hebben ze me ondervraagd. Diezelfde avond kreeg ik bericht dat ik 31 miljoen gulden kreeg. Vervolgens belde de provincie Noord Holland. Zij zochten een belangrijk project in de hoofdstad. Ze hadden net hun energiebedrijf verkocht.

Bij de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer is kamerbreed voorgesteld, op LPF na. Ik was nog even bang dat het politiek uitgebuit ging worden, maar dat is gelukkig niet gebeurd.”

Theo Bremer: “Het onderzoek kwam er op uit dat we ongeveer 80 miljoen nodig hadden. En dat is ook wat we hebben uitgegeven.”

Boten

De transformatie van verpleeghuis Amstelhof in Hermitage aan de Amstel is bijna klaar als bouwmanager Pieter van Empelen ineens drie woonboten die voor de deur liggen te koop ziet staan... Een ligplaats aan de Amstel in Amsterdam is uniek. Zo'n ligplaats geeft niemand op. Een vermogende relatie die het project een warm hart toedraagt koopt de drie schepen en verplaatst ze naar elders. De ruimte voor het gebouw komt daardoor vrij voor het bouwen van een aanlegsteiger zodat ook de museumboot de Hermitage aan de Amstel kan aandoen.

Continuïteit

“Het bestuur was een klein team met een hele brede praktijkervaring en kennis. Het bestaat uit mensen die er zich op kunnen concentreren. Continuïteit zit er ook in, de betrokkenheid, de overzichtelijkheid, de mensen die er bij betrokken waren zijn 10, 11 jaar bij elkaar gebleven” zegt Theo Bremer over de samenstelling. De overdracht naar een volgende generatie bestuurders krijgt de aandacht. “Daar zijn we nu mee bezig. De opvolging is denk ik niet zo'n probleem. Het is een milieu waar iedereen graag aan wil meewerken. We hebben daarnaast nog een Raad van Advies met 10 mensen uit de museale wereld. Dat hoort bij de normale ontwikkelingen dat er nieuwe mensen komen. Het is volgens het oorspronkelijke concept gegroeid en binnen de mogelijkheden ontwikkeld.”

“We hebben geen geld van de overheid voor de exploitatie. Ontzettend gelukkig is dat de contracten voor vijf jaar zijn gesloten, voordat de conjunctuur in elkaar klapte. Kleisterlee (Philips, hoofdsponsor) zei: ‘een halfjaar later had ik nee moeten zeggen’.”

“Heel belangrijk is dat je kwaliteit blijft leveren. En het gebouw heeft natuurlijk prachtige mogelijkheden. De sponsors krijgen als tegenprestatie exclusieve ontvangsten. Hopelijk is de conjunctuur binnen vijf jaar weer opgekrabbeld.”

Het is in korte tijd een instituut geworden.

“Ja. In musea is het Hoofd Tentoonstellingen de ruggengraat. Voor ons is de communicatie en de marketing even belangrijk. Het gaat om het verhaal. Voor ons is dat onlosmakelijk verbonden. Professionele presentaties, een jaar lang, overal, met pers erbij. Het resultaat was dat wij bij de persconferentie 700 persmensen bij elkaar hadden. Iedereen weet het.”

“Collega-instellingen stellen vragen, dat is leuk. We hebben nu een prominente plaats in de museumwereld.”

Mensen

Ernst Veen verhaalt over de verbouwing van Amstelhof als volgt: “Als mensen vragen wat ik het belangrijkste vind zeg ik: de mensen. Samen realiseren we het. Ik ben bijvoorbeeld met regelmaat bij de bouwvakkers geweest, bijvoorbeeld toen het hoogste punt bereikt werd met het pannenvier. Toen stond ik er in de kerkzaal en ik zei: ik durf echt te zeggen ‘dit 17^e eeuwse gebouw transformeren, dat is het mooiste werk dat je ook gemaakt hebt’. En ik zie gewoon dat de bouwvakkers erin geloven. En dat trek je ook echt door.”

Biografie

De verbinding van Rusland met Nederland en die van Sint Petersburg met Amsterdam is een geschiedenis die in het verhaal van de Hermitage aan de Amstel steeds terugkeert. De voorbeelden komen telkens ter sprake. Peter de Grote ging naar het westen, maar kwam speciaal terug naar Amsterdam dat model stond voor de uitbreidingen in Sint Petersburg aan het begin van de achttiende eeuw. De verzameling van Hollandse meesters is een van de fundamenteën van de collectie van de Hermitage. En dan zijn er nog de betrekkingen van de Oranjes met de Romanovs²⁸. De heropening van de Rembrandtzaal door Prins Willem Alexander past heel mooi in die traditie. Het is iets

dat veel mensen aanspreekt. Dat blijkt ook wel uit de enorme belangstelling van de tijdelijke tentoonstellingen. Bij de acties om geld in te zamelen voor ‘een nieuw dak voor Rembrandt’ komt die historie uitdrukkelijk in beeld. In anderhalf jaar tijd was de 2,5 miljoen gulden bijeengebracht, voornamelijk door particulieren. Het project is een bevestiging van de oude banden, zij worden aangehaald. Ook de tentoonstellingen zelf behandelen die band. Is de belangstelling in Nederland groot, in Sint Petersburg is die fascinatie er net zo, merkt Ernst Veen. Ook het tweede project (van 3 miljoen gulden) lukte.

In 1996 was het 300 jaar geleden dat Peter de Grote enige tijd in Holland doorbracht. In dit ‘Tsaar Peter’-jaar werden diverse activiteiten georganiseerd. De tentoonstelling over Catharina de Grote in de Nieuwe Kerk werd gecombineerd met een tentoonstelling over Peter de Grote in het Amsterdams Historisch Museum. Het is een van de succesvolste ooit daar vertoond.

De aandacht voor de geschiedenis blijft. In de huidige Hermitage aan de Amstel zijn meer dan 30 verschillende boeken te vinden die verschillende perspectieven van de verbondenheid behandelen. De geschiedenis is overal prominent aanwezig.

“Hier heeft het wortel geschoten en dat heeft met onze geschiedenis te maken” zegt Ernst Veen. Theo Bremer blikt terug: “En vriendschap. Dat is een bijzondere kwaliteit van Ernst Veen. Bijvoorbeeld door één keer per jaar ergens naar toe te gaan. Ernst is betaald, wij waren allemaal onbezoldigd. Pas vanaf 2004 toen het kleinere museum werd ingericht kregen we een staf van enige betekenis. Daarvoor hebben we 4 á 5 jaar gewerkt met weinig ondersteuning.”

Ernst Veen: “Wat ik durf te zeggen is dat we een bijdrage leveren in de relatie tussen mensen en landen, hoe we met elkaar omgaan. Lezingen, debatten, film eromheen, zodat men zich verdiept. Dat is maatschappelijk engagement.”

Hoofdstuk 6

Analyse van de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel

Inleiding

De praktijkcasus Hermitage aan de Amstel is een overzichtelijk verhaal waar in de loop van de tijd verschillende mijlpalen zijn gepasseerd zonder dat daar sprake was van enorme druk. Een aantal activiteiten zoals de verbouwing van het gebouw Amstelhof is weliswaar uniek, maar voor de uitvoering kunnen ervaren mensen worden ingezet. De problemen die zich gaandeweg voordoen zijn ze na een analyse oplosbaar. Dat geldt ook voor de voorbereiding van tentoonstellingen. In het Cynefin model zijn deze activiteiten te plaatsen in het kwadrant rechtsboven en rechtsonder. Voor de andere activiteiten die geleid hebben tot de oprichting van het museum geldt een grotere mate van complexiteit. Besluitvorming in drie bestuurslagen, nagenoeg parallel aan elkaar, het betrekken van meerdere externe partners en de verbinding maken met de Russische partners is een stuk minder ‘bekend terrein’. Dit deel is te kwalificeren als meer complex, het kwadrant linksboven.

6.1 Sensemaking in de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel

Analyse van de gebeurtenissen in het perspectief van *sensemaking* richt zich op de volgende mijlpalen die bepalend zijn voor het procesverloop:

1. Het besluit tot samenwerking tussen de Hermitage Sint Petersburg en De Nieuwe Kerk (1991).
2. Het besluit om een dependance te vestigen van de Hermitage aan de Amstel (1998/1999).

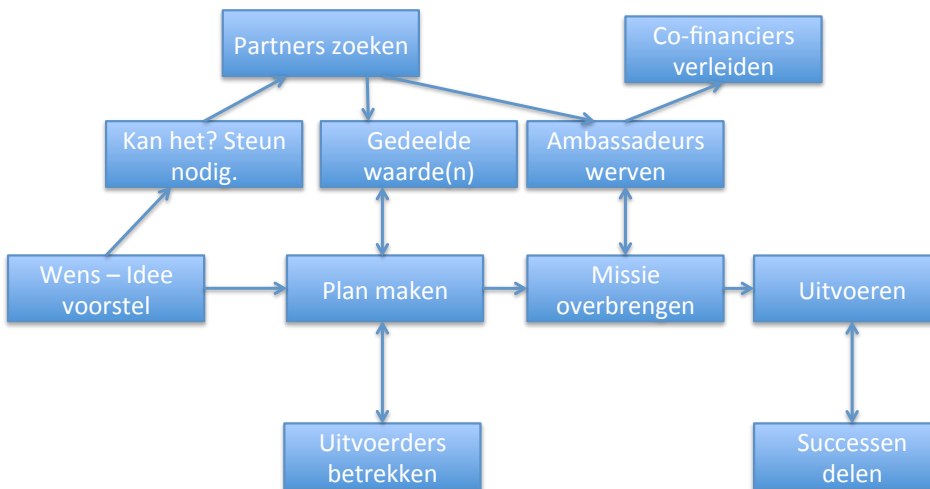
De twaalf karakteristieken geven samengevat het volgende beeld:

| Karakteristiek | 1. Samenwerking | 2. Dependance |
|--|--|--|
| Nature of the problem is itself in question. <i>De aard van het probleem.</i> | Russisch perspectief: beheren van de collectie en deze toegankelijk maken voor de wereld. Amsterdams perspectief: tijdelijke tentoonstellingen inrichten met topstukken die in de belangstelling staan. | Russisch perspectief: mensen interesseren voor de Hermitage. Amsterdams perspectief: versterken samenwerking en deze structureel maken. |
| Information (amount and reliability) is problematical. <i>Beschikbare informatie.</i> | Wat men wil en wat kan is duidelijk voor alle betrokkenen. | Wat men wil en wat kan is duidelijk voor alle betrokkenen. |
| Multiple, conflicting interpretations. <i>Interpretaties.</i> | Geen | Geen |
| Different value orientations, political/emotional clashes. <i>Waarde oriëntatie.</i> | Openstellen voor publiek en educatie voor kinderen zijn gelijk. Respect voor kunst, geschiedenis en publiek. | Openstellen voor publiek en educatie voor kinderen zijn gelijk. Respect voor kunst, geschiedenis en publiek. |
| Goals are unclear, or multiple and conflicting. <i>Doelstellingen.</i> | Russisch perspectief: prioriteit is het in stand houden van de collectie en bevorderen dat mensen kennisnemen van culturele waarden; Amsterdams perspectief: het benutten van de faciliteiten en bevorderen van | Russisch perspectief: prioriteit is het in stand houden van de collectie en bevorderen dat mensen kennisnemen van culturele waarden; Amsterdams perspectief: het benutten van de faciliteiten en bevorderen van culturele activiteiten. |

| | | |
|--|---|---|
| | culturele activiteiten. Gemeenschappelijk: economische haalbaarheid. | Gemeenschappelijk: economische haalbaarheid. |
| Time, money, or attention are lacking. <i>Tijd en budget.</i> | Afspraken voor vergoeding, concrete ontwikkelprojecten, zoals de renovatie van de Rembrandtzaal in de Hermitage Sint Petersburg | Afspraken voor vergoeding € 1 per bezoeker. Transportbegeleiding door Hermitage. |
| Contradictions and paradoxes appear. <i>Tegenstrijdigheden.</i> | Geen | Geen |
| Roles vague, responsibilities unclear. <i>Verantwoordelijkheden en rollen.</i> | De operationele verantwoordelijkheid is in één hand. | De operationele verantwoordelijkheid is in één hand. |
| Success measures are lacking. <i>Maatregelen om succes te bereiken.</i> | De gestelde doelen zijn bepaald op basis van vooronderzoek door specialisten. Het bestuur bestaat uit mensen met rijke kennis en ervaring en is complementair. | De gestelde doelen zijn bepaald op basis van vooronderzoek door specialisten. Het bestuur bestaat uit mensen met rijke kennis en ervaring en is complementair. |
| Poor understanding of cause-effect relationships. <i>Oorzaak en gevolg.</i> | Geen | Geen |
| Symbols and metaphors used. <i>Metaforen.</i> | Gebruikte omschrijvingen zijn concreet en tastbaar. | Gebruikte omschrijvingen zijn concreet en tastbaar. |
| Participation in decisionmaking fluid. <i>Participatie in</i> | Op alle mogelijke plekken en tijden is het verhaal verteld. Dat | Op alle mogelijke plekken en tijden is het verhaal verteld. Dat |

| | | |
|------------------------|--|--|
| <i>besluitvorming.</i> | heeft geleid tot sterke betrokkenheid van velen. | heeft geleid tot sterke betrokkenheid van velen. |
|------------------------|--|--|

Wat direct opvalt is dat geen van de karakteristieken onduidelijkheid kent en dat zich tussen de twee momenten zich niet of nauwelijks verschillen voordoen. Nieuwe besluitvorming over dezelfde onderwerpen is niet aan de orde. Bij onverwachte wendingen zijn er opvallend vaak meevallers. De directeur noemt dat ‘een engeltje op mijn schouder’. De causale kaart van de directeur ziet er als volgt uit.



Vanaf het eerste idee gaat de directeur op zoek naar partners waarmee hij een relatie opbouwt en gemeenschappelijke waarden ontwikkelt. Op basis van die gemeenschappelijke waarden komen zij samen tot een

plan waar zij achter staan en anderen betrekken door hun gemeenschappelijke *missie* over te brengen. Daarmee weten zij co-financiers te verleiden en komen zij in de positie om de plannen te verwerkelijken. Bij de successen betrekken zij al diegenen die in het proces iets hebben gedaan. Alle betrokkenen voelen zich mede-eigenaar.

6.2 Structuratietheorie

De dualiteit 'communicatie en zingeving'

De initiatiefnemers richten zich bij hun activiteiten steeds op het vinden van voordeel voor de ander. Zij wekken interesse in het realiseren van hun doelstellingen door het overbrengen van een hoger doel. Het interpretatieve schema is gericht op het wekken van belangstelling voor de missie. Daarvoor hebben zij veel oog voor de relatie met de ander waarmee zij een goede band opbouwen zowel zakelijk als persoonlijk. Dat leidt tot stabiele verhoudingen waarbij de verschillende betrokkenen het vanzelfsprekend vinden samen op te trekken. Dat wat men wil bereiken is een gedeeld doel dat aansluit bij de innerlijke wereld. Hierbij past de actieve aandacht voor de historie waaronder de banden van de koningshuizen.²⁹ Ook de beelden die gebruikt zijn om mensen warm te krijgen voor het plan zinspelen op trotse gevoelens en waardering voor zowel die banden als de uitstraling. De presentatie van het gebouw Amstelhof als een kleine Hermitage spreekt tot de verbeelding waarbij – weer een engeltje – door de ligging aan het water de gelijkenis nog wordt versterkt.

De dualiteit 'macht en dominantie'

Van macht in formele zin is in deze praktijkcasus geen sprake. Van dominantie evenmin. Geen van de sleutelspelers laat macht spreken. Hiërarchie tussen betrokkenen is niet vast te stellen. Ernst Veen stelt vragen: "zou het niet mooi zijn als die prachtige stukken door veel meer mensen gezien zouden kunnen worden?" en "is dit geen

geweldige mogelijkheid om onze droom te realiseren?" Als er van dominantie sprake is dan is het de dominantie van ideeën en de kracht van de verbeelding.

Macht is er in de zin van het hebben van mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de ander. Het opknappen van 1 zaal in de Hermitage in Sint Petersburg is meer dan symbolisch. Het illustreert de mogelijkheden en helpt de goodwill te verstevigen.

De dualiteit 'sanctie en legitimatie'

Zoals er van macht in formele zin geen sprake is, zo ontbreekt ook de mogelijkheid van sancties. De verhoudingen van de sleutelspelers zijn gebaseerd op vertrouwen, niet op sancties. De legitimatie zit in het bereiken van zoveel mogelijk mensen die belangstelling hebben om van de kunstwerken kennis te nemen. De sanctie kan worden uitgedrukt in een gemiste kans, het laten lopen van de mogelijkheid om meer te bereiken met de middelen die beschikbaar zijn.

Opvallend is dat de dualiteiten zo in balans zijn.

6.3 Hoe komt er een engeltje op je schouder?

Brief 1991

In het verhaal van de Hermitage aan de Amstel zitten veel momenten die toevallig lijken.

Het begin van de samenwerking is een brief van Ernst Veen kort na de val van de Berlijnse muur (1991). Op dat moment was hij al tien jaar actief met het organiseren van tijdelijke tentoonstellingen in De Nieuwe Kerk. Die brief past in de doelstelling van de stichting De Nieuwe Kerk om tijdelijk tentoonstellingen te organiseren die het publiek kennis laat nemen van andere culturen. De contacten met het Oostblok waren tot de val van de Muur moeizaam en moeilijk. Het was praktisch onmogelijk om uitwisseling te organiseren.

Die 75 jaar geslotenheid maakte hongerig. Uiteraard was bekend dat de Hermitage een enorme collectie kunstschaten bevat. Al ver voordat, in de tijd van Napoleon, het Louvre begon was de verzameling in de Hermitage begonnen. De collectie staat zowel kwantitatief als kwalitatief op een zeer hoog peil.

Tot zijn verrassing werd Ernst Veen uitgenodigd. In Sint Petersburg deed hij meteen een concreet voorstel voor een tentoonstelling ‘Het goud der Scyten’, met in zijn achterhoofd het idee om in het jaar van Tsaar Peter de Grote (1996) een grootschalige tentoonstelling te organiseren. Zijn idee kwam op een heel goed moment. De Hermitage had net een nieuwe directeur. Piotrovsky volgde zijn vader in die functie op en oriënteerde zich. Hij wist dat er veel achterstallig onderhoud was, waarvoor onvoldoende middelen beschikbaar waren en had de ambitie om meer publiek te trekken. Het contact met Ernst Veen bleek een van de eerste Westerse contacten voor Piotrovsky te zijn. Hij zei bij die ontmoeting: “we hebben hier een wereldschat en die wil ik openstellen”.

Bij zijn eerste bezoek aan de Hermitage zag Ernst Veen direct het achterstallig onderhoud en dacht over mogelijkheden om daar iets aan te doen. Als je vrienden wil zijn doe je iets voor de ander. Hoe kun je dat beter laten zien dan door een concreet project om iets op te knappen?

Er was al wel een rapport van de Unesco, maar in de ogen van Veen is dat veel te omvangrijk. Kleinere concrete projecten doen, die te overzien zijn, heeft zijn voorkeur. En bij voorkeur projecten die tot de verbeelding spreken, waar mensen warm voor lopen. Dat project werd het lekkende dak van de Rembrandtzaal.

Hoe een nadeel een voordeel oplevert

Steeds was er sprake van dat de nieuwbouw voor het verpleeghuis in 2003 gereed zou zijn. Het stichtingsbestuur had dus het idee dan te kunnen beginnen met de verbouwing en renovatie. Daar was de energie op gericht. Toen bleek dat de nieuwbouw veel later klaar zou zijn, men

had het over 2008, was de vraag hoe de aandacht vast te houden. Als het te lang duurt verliest men de energie. Het was al duidelijk dat het gebouw niet voldeed maar een deel ervan, aan de Nieuwe Herengracht, voldeed het minst aan de eisen voor het verpleeghuis. De rampzalige brand in de nieuwjaarsnacht in Volendam leidde tot verscherpt toezicht en dit deel van het pand kwam daardoor leeg te staan.

Om de aandacht vast te houden en de geldschietsters die al hadden toegezegd iets te laten zien besluit het stichtingsbestuur om in het lege pand kleine tentoonstellingen te organiseren. In 2004 opent 'De Kleine Hermitage' zijn deuren. In de jaren tot de grote opening in 2009 komen er ruim 600.000 bezoekers. Het project houdt op die manier regelmatig de aandacht en geldschietsters blijven trouw. Het inrichten van de kleine tentoonstellingen geeft de medewerkers de kans om als het ware te oefenen voor het grote werk. Het maken van plannen, verbouwen en inrichten is een vak, het operationeel draaien als museum is een ander vak. De ervaring die men opdoet zal later, bij de vliegende start van de opening, belangrijk blijken te zijn. Er komt logistiek heel wat bij kijken, zowel wat betreft de selectie en het transport van de kunstwerken dat door medewerkers van de Hermitage wordt verzorgd, als voor de praktische kant van de tentoonstelling en alles wat daarbij hoort. Zonder deze ervaring had men waarschijnlijk veel meer moeite gehad met de aanloopproblemen die zich aandienen.

De 'engeltjes' op een rij:

- Er is een ingewerkt team van de Nieuwe Kerk dat èn competent is èn het werk voor het project Hermitage erbij kan hebben.
- De brief van Ernst Veen in 1991 kwam op een uitgelezen moment. Piotrovsky was zich aan het oriënteren en het was tijd voor verandering.
- De Hermitage in Sint Petersburg kan hulp en impulsen van buiten zeer goed gebruiken. Er is achterstallig onderhoud en de voorzieningen zijn in die tijd verre van gunstig.

- Bestuursleden en leden van de Raad van Toezicht beschikken over de benodigde kennis en het netwerk om beslissingen te funderen. Geen van hen is afhankelijk van de activiteiten, maar ieder is gemotiveerd op basis van maatschappelijk engagement.
- Amsterdam komt met een prijs (IJ-prijs) precies op het moment dat er behoefte is aan budget voor onderzoek.
- De Bankgiroloterij kan binnen 1 dag beslissen om 31 miljoen gulden ter beschikking te stellen.
- De provincie Noord-Holland zoekt een project in Amsterdam om geld te investeren uit de verkoop van het energiebedrijf.
- De besluitvorming bij gemeentelijke, provinciale en rijksoverheid verloopt zonder problemen.
- In het net leegstaande deel van Amstelhof kan ‘de Kleine Hermitage’ zich vestigen als blijkt dat de nieuwbouw voor het verpleeghuis vertraagt.
- De aanbesteding van de verbouwing hoeft niet aan de scherpe regelgeving te voldoen omdat het overwegend privaat is gefinancierd.
- Het moment van aanbesteding is gunstig in de markt. Er is volop capaciteit om het project te doen.
- De aannemer heeft de ambitie om er een schepje bovenop te doen.
- De drie boten voor de deur zijn kort voor de opening te koop.
- De publieke belangstelling voor Russische kunstschaten is enorm.
- De tentoonstellingen zijn complementair in het aanbod in Amsterdam. Het gaat steeds om werken die niet elders in Nederland te zien zijn.
- De bestuursleden blijven van begin tot eind betrokken en beschikbaar. Er zijn geen personele wisselingen.

- De overweldigende belangstelling direct na de opening konden de medewerkers net aan, mede dankzij de ervaring die men had opgedaan met de ‘Kleine Hermitage’.
- De contracten met de hoofdsponsors voor de exploitatie is enkele maanden voor het uitbreken van de economische crisis afgesloten.
- De twee staatshoofden zijn bereid de openingshandeling te verrichten.

De tentoonstellingen zijn eind 2010 tot 2015 volgeboekt.

Het beeld is zo duidelijk dat op geen enkel element een discussie is gevonden. Niet in de media, niet bij bestuursleden, niet bij medewerkers, nergens. Het verhaal is overal op dezelfde manier verteld en het is vastgemaakt aan de historie die tot de verbeelding spreekt. De opeenvolgende besluiten liggen in elkaars verlengde.

6.4 Vergelijking Noord-Zuidlijn en Hermitage aan de Amstel

De vraag is of, en zo ja: hoe, de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel is te vergelijken met de praktijkcasus Noord-Zuidlijn. Er zijn de nodige verschillen. Allereerst is het project ‘Hermitage aan de Amstel’ een privaat initiatief. De besluitvorming verloopt daardoor niet in een publiek, politiek gekleurd debat, al zijn er wel drie overheden betrokken bij de financiering. Een tweede verschil is dat het een minder complex project lijkt doordat de financiële omvang kleiner is, het om één vaste locatie gaat en er minder spelers zijn. Niettemin is ook de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel niet te kwalificeren als alleen maar een eenvoudig project. Net als bij de Noord-Zuidlijn zijn veel activiteiten en gebeurtenissen niet eerder vertoond en uniek. De omvang is wellicht minder maar de complexiteit is op een aantal onderdelen eveneens hoog. Voor de realisatie was veel steun vereist van private en publieke organisaties. Zowel gemeente, provincie als rijksoverheid hebben besloten het initiatief te steunen. En dat ook nog in korte tijd na elkaar. Een dergelijk museum op deze locatie kan er niet komen zonder besluitvorming bij de overheden en heeft daardoor ook te maken met de mogelijke implicaties van de politieke context. Juist door de schijnbaar moeiteloze totstandkoming is het interessant om te kijken op welke manier de onderliggende mechanismes hierin naar voren komen.

De praktijkcasus Hermitage aan de Amstel kent daarnaast andere factoren die de complexiteit verhogen. De samenwerking met de Russische partner wordt opgebouwd vrijwel meteen na de val van de muur (1989). Er is op dat moment geen routine en de kanalen waarlangs de contacten verlopen moeten allemaal nog vorm krijgen. Het feitelijk organiseren van de uitwisseling van stukken is niet alleen een logistiek, maar ook een kostbaar vraagstuk waarvoor maatwerkoplossingen gevonden moeten worden.

Rekening houdend met deze overeenkomsten en verschillen kan gekeken worden naar de onderliggende patronen die in de analyse naar

voren komen. Het eerste contrast is het beeld dat uit de verhalen. De besluitvorming rondom de Hermitage aan de Amstel komt schijnbaar zonder moeite tot stand terwijl die voor de Noord-Zuidlijn het beeld van een lijdensweg oproept door de vele stagnaties en belemmeringen die de revue passeren.

Het meest opvallende contrast is de mate van duidelijkheid die gevonden is op de karakteristieken van *sensemaking*. In de casus van de Noord-Zuidlijn blijven deze langdurig dubbelzinnig en veranderen zij in de loop van de tijd. In de casus van de Hermitage aan de Amstel zijn deze voor alle betrokkenen helder, expliciet en bestendig.

Een derde contrast is dat in de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel de dualiteiten in de structuratietheorie zo in balans zijn. Steevast is gezocht naar de toegevoegde waarde voor alle betrokkenen, een *win-win* voor allen. De gemeenschappelijkheid in belangen staat voorop waarbij bovendien sprake is van begeestering dat een bijdrage geleverd wordt aan iets unieks, van de stratenmaker tot en met de president van Rusland. Er is een basis gelegd onder de betrekkingen waardoor er gewerkt kan worden vanuit vertrouwen.

Een vierde contrast is dat het in het verhaal van de Hermitage aan de Amstel niet gaat over technische vraagstukken, terwijl zich er ongetwijfeld talloze hebben voorgedaan. Tegenvallers in die sfeer zijn er geweest, zodanig dat het bestuur de aannemer een onverplichte extra vergoeding heeft toegekend “omdat hij dat verdiende”. Opvallend is dat dit type problemen wel is onderkend, maar dat ze nooit hebben gedomineerd. In de praktijkcasus van de Noord-Zuidlijn is dat omgekeerd. Daar zijn de technische vraagstukken dominant.

In de casus van de Noord-Zuidlijn ontbreekt die gemeenschappelijkheid en bezieling. Betrokkenen staan daar tegenover elkaar, er ontbreekt *vertrouwen*. De bezieling bij de sleutelactoren komt niet over bij andere participanten. De geloofwaardigheid is door de hele loop van gebeurtenissen heen tot en met 2009 een discutabel punt. Bij de Hermitage aan de Amstel is dat nooit het geval geweest.

Tot slot is een vijfde punt opvallend: de *timing* van interventies. De rode draad in de casus van de Noord-Zuidlijn is de bij herhaling ongelukkige momenten en periodes waarin de besluitvorming speelt en activiteiten starten. Denk aan de eerste aanbesteding die in een overspannen markt en tegen de achtergrond van gebeurtenissen die bekend staan als ‘de bouwfraude’ is uitgevoerd. En de poging om een extra bijdrage van de rijksoverheid te verwerven die start op het moment dat de financiële recessie is losgebarsten. Bij de casus van de Hermitage aan de Amstel is dat precies omgekeerd. De aanvraag voor medefinanciering bijvoorbeeld komt er op het moment dat de provincie een bestemming zoekt voor extra gelden die zijn binnengekomen en leidt dankzij enkele betrokken politici zelfs in Den Haag niet tot debat. Eerder viel de bestemming van het gebouw Amstelhof zo goed bij de gemeenteraad van Amsterdam, dat het voor het symbolische bedrag van € 1 ter beschikking kwam.

Hoofdstuk 7

Reflectie, conclusies en aanbevelingen

Zal ik je met een zomerdag vergelijken?
Veel zachter en veel zonniger ben jij
Te snel weer moet de tijd van zomer wijken
De wind striemt soms bloesems al in mei

Het hemeloog kan soms verblind zijn
En dikwijls is zijn schijn van korte duur
Waardoor de glans van schoonheid weer verdwijnt
Door 't lot of door de loop van de natuur

Jouw zomer zal voor eeuwig zomer blijven
En nooit jouw pracht verloren laten gaan
De dood zal jou niet in zijn schaduw krijgen
Wanneer jij in mijn zinnen blijft bestaan

Zolang er nog iemand leest en leeft
Zolang leeft ook de zin die leven geeft

William Shakespeare (sonnet 18)

Terugkijkend op het onderzoeksproces dat heeft geleid tot dit proefschrift zie ik een aantal bepalende momenten die voor een wending hebben gezorgd en die stof blijven geven voor overdenken. Bij de voorstudie voor het onderzoek heb ik heel wat literatuur bestudeerd die mij wel vooruit heeft geholpen, maar die uiteindelijk niet bij de essentie kwam. Veel managementliteratuur gaat over 'hoe managers in organisaties tot betere prestaties kunnen komen'. En dat kan zeker nuttig zijn, al of niet verpakt in wat op een bepaald moment

in de smaak valt: authentiek leiderschap, sturen op vertrouwen of de waarde-gedreven organisatie, om maar een paar voorbeelden te noemen. Maar het ging mij om het verdiepen van inzicht in de patronen en, in de terminologie van Giddens: structuren waardoor wij geconditioneerd zijn en die wij bewust of onbewust hanteren om tot iets te komen. Pas als we daarin slagen kunnen we er iets mee doen. Anders gezegd: zo lang we onbewust onbekwaam zijn, kunnen we blijven trainen en opleiden, maar blijven we toch hetzelfde doen. Dat is wat duidelijk naar voren komt in het mechanisme van het bestuurlijke bedrijf van de overheid. Het is een herhaling van zetten die eindeloos door lijkt te kunnen gaan en daardoor de complexiteit laat toenemen. Bij een van de vele interviews die ik heb afgenomen in de aanloop naar dit proefschrift antwoordde voormalig Directeur Generaal Belastingdienst Joop van Lunteren op de vraag “Leert de overheidsorganisatie?” direct met een duidelijk “Nee! Was het maar waar.”

Ik ben daar minder pessimistisch over. Niet alleen omdat het een weinig vrolijk stemmende gedachte is voor ieder die zich inspant om de overheid beter te laten presteren, maar omdat wanneer we in ons bewustzijn krijgen hoe we acteren, eenieder invloed heeft op wat er gebeurt. De verandering komt tot stand in de interactie en ieder kan daar invloed op uitoefenen.

Het contrast met een succesvol verhaal zoals dat van de Hermitage aan de Amstel, laat zien wat er mogelijk is indien de actoren hun rol bewust anders zien en weten in te vullen. Ik zie aandacht voor *sensemaking* en zingeving voor alle betrokkenen hiervoor als de bron. Zonder verbinding daarmee komen ‘oplossingen’ vaak niet verder dan technisch en instrumenteel. Die oplossingen zijn op zichzelf ook nodig en waardevol, maar brengen de organisatie bij complexe vraagstukken niet op een hoger niveau. De vraag is dan: hoe doe je dat in de ingewikkelde contexten? Het is mij in de loop van het onderzoek duidelijk geworden dat in het doen van onderzoek, in het stellen van de andere vragen, de sleutel ligt voor het bereiken van resultaat. Mensen

zitten anders aan tafel zodra je de onderzoekende houding aanneemt. Het prikkelt de nieuwsgierigheid. Het zijn dus vooral de vragen die ons boeien. Ik denk daarom dat het zinvol is om in organisaties die vragen tot leven te brengen en te onderhouden.

Aan het begin van het traject dat heeft geleid tot dit proefschrift was ik in de afrondingsfase van een programma in de gemeente Amsterdam. Ik bezocht daarvoor stadsdeelsecretarissen om de balans op te maken. In een stadsdeel waar een grote achterstand bestond met betrekking tot het organiseren van wat was afgesproken, verliep het gesprek met de stadsdeelsecretaris stroef. Hij stelde zich afstandelijk op en gaf geen duidelijk antwoord op de vraag wanneer zijn stadsdeel wel in beweging zou komen. Na het afsluiten van het moeizame gesprek vroeg ik hem of hij mee wilde werken aan mijn onderzoek naar de vraag welke interventies werken en welke niet. Op slag veranderde zijn houding, ook fysiek. Van gesloten naar open. “Natuurlijk Ben, ik doe daar graag aan mee. Wat interessant.” Het gesprek liep verder buitengewoon soepel en boeiend. In de loop ervan kreeg ik alsnog het antwoord op de vraag die eerder was blijven hangen. Het probleem was, zo vertelde hij me, dat het hem niet lukte om zijn medewerkers mee te krijgen in de gewenste verandering van de werkwijze.

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat we door het stellen van andere vragen het perspectief kunnen veranderen. Een onderzoeksvraag stellen is uitnodigend. Een vraag in de vorm van een verantwoording werkt niet toe naar gemeenschappelijkheid. Anders gezegd: het stellen van de zingevingsvraag nodigt uit voor dialoog, het stellen van een verantwoordingsvraag nodigt uit voor debat. Het leidt dus tot verbondenheid met waar het om gaat en om verbondenheid met elkaar. In de casus van de Hermitage aan de Amstel is de continue investering in de relaties van en tussen de sleutelspelers een bewuste keuze en strategie van de directeuren. Niet als een trucje, maar uit overtuiging. Een ander aspect is mij daardoor ook duidelijk geworden: het maakt

het allemaal een stuk eenvoudiger.

Nog eens terugkomend op het Cynefinmodel is de vraag welke bijdrage de bestuurder levert aan de mate van complexiteit. Hoe bijzonder is het aanleggen van een gedeeltelijk ondergrondse spoorlijn nu eigenlijk in vergelijking met het tot stand brengen van de Hermitage aan de Amstel? Ik kom tot de conclusie dat de manier waarop de bestuurders acteren hierin enorm belangrijk is. Het bestuur ziet zich voor steeds ingewikkelder vragen gesteld die zij zelf heeft opgeroepen. Door steeds maar weer technische adviezen te vragen, vermijden zij om het over de achterliggende vragen te hebben. En daardoor wordt het extra ingewikkeld.

De betekenis van zingeving in het proces van voortgaande besluitvorming.

Een van de kenmerkende verschillen tussen de twee praktijkcasussen is dat bij de een de aandacht vooral gaat naar de technische operaties en het bij de ander vooral gaat over 'wat ons beweegt', de hogere doelen die inspirerend zijn voor mensen. Met behulp van de theorie van Giddens en Weick zien we de mechanismes die spelen in processen van besluitvorming, maar zij zeggen als zodanig niets over dit verschil. *Sensemaking* is nodig om te komen tot zingeving, maar net zo goed ook om te komen tot technische oplossingen. Voor zingeving is iets anders nodig dan voor het oplossen van een operationeel vraagstuk. Het proces van zingeving wordt gekenmerkt door reflectie. Niet door een expert te laten vertellen of en hoe iets kan, maar door een dialoog, verbonden met de betrokkenen. Wanneer dit niet verzorgd is blijft het een eenzijdige benadering, die misschien wel voor de eenvoudige problemen werkt, maar niet voor de meer complexe context. Zeker in de toegenomen complexiteit van de politiek-bestuurlijke besluitvorming is het dus van belang dat bestuurders zich hier meer van bewust zijn en niet volstaan met het inschakelen van een 'deskundige'. Dat is waar leiderschap vooral over gaat. Het is de route die leidt tot het vinden van de goede *timing* om iets te doen.

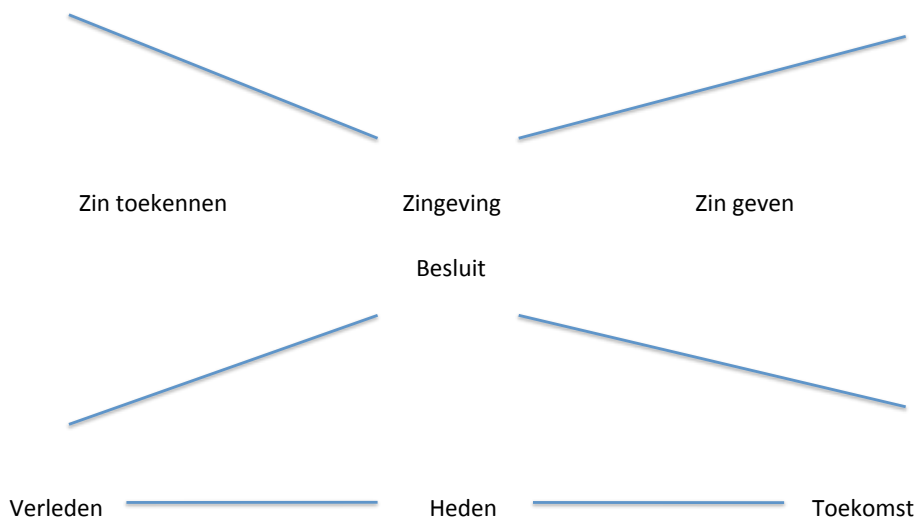
In de in de analyse gebruikte karakteristieken van *sensemaking* zijn de aanknopingspunten te vinden voor het inrichten van het proces van zingeving. Het is in de eerste plaats de uitdaging voor de bestuurder om deze vragen te beantwoorden. En het is aan degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering om na te gaan of deze vragen van een antwoord zijn voorzien. Daardoor wordt het voor anderen mogelijk zich te verbinden. Naarmate het niet lukt die antwoorden te vinden is te verwachten dat de uitvoering tegen problemen zal aanlopen. Dat is in mijn ogen het belangrijkste resultaat van deze studie.

Daarnaast zijn er heel wat momenten in de gesprekken die ik heb gevoerd die me zullen bijblijven. Zo'n moment was er met Geert Dales toen hij glashelder zei dat het hem er in 2002 om ging dat er een besluit genomen werd. Dat leidde tot de vraag wat de rol van *sensemaking* is in het proces van besluitvorming. Een andere bijzondere was de gemeentesecretaris die mij in een lang betoog uiteenzette hoe hij de organisatie ging veranderen. Hij had alles uitgewerkt in stukken die in twee ordners op de kast stonden. Hij pakte ze om me te laten zien en zei: "Nu alleen de mensen nog." Inderdaad, dacht ik, gaat het niet in de eerste plaats om de interactie met mensen?

In een onderzoek naar de vele veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid is een duidelijke parallel te zien. Van Gestel, De Beer en Van de Meer (2009) constateren dat de vele hervormingen vaak voortkomen uit een negatieve keuze. Dat blijkt niet of slechts zeer moeizaam te werken. Vandaar de titel van hun boek : "Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat". Wanneer een gemeenschappelijke visie over de toekomst ontbreekt dan dient nieuwe ontevredenheid zich snel aan en is er gebrek aan commitment voor de uitvoering. De vraag is dan ook of met de gekozen oplossing wel het probleem wordt opgelost. Ook constateren Van Gestel et al dat de kwaliteit van de informatie die wordt gebruikt in de besluitvorming vaak onvoldoende is en de participatie van betrokkenen tekortschiet.

Zingeving in besluitvorming

De samenhang van zingeving in besluitvorming in beeld gebracht zie ik nu als volgt:



Kijken we terug op gebeurtenissen dan kennen we zin toe. Kijken we vooruit, zoals bij een besluit, dan geven we zin aan een nog te realiseren gebeurtenis.

Doorlopend proces

In de epiloog van zijn proefschrift komt Gerritsen tot de slotsom dat voortdurende inzet op leren in organisaties, investeren in een interactieve leerstrategie, nodig is om tot duurzame oplossingen voor complexe vraagstukken te komen (Gerritsen, 2011). Op de vraag “wat

zou je achteraf gezien anders doen?” antwoordt hij: “ik zou meer aandacht besteden aan reflecteren in de actie, aandacht voor zingeving.”³⁰

Het gaat daarbij niet alleen om het reflecteren in de zin van rationeel verklaren van gebeurtenissen maar ook om, in de terminologie van Giddens, de verbinding met motivatie van actoren. De interactie tussen mensen is in deze benadering dus waar het om draait. Het zijn mensen in organisaties en verbanden die met elkaar tot iets komen. Zonder collectieve doelen die herkenbaar en plaatsbaar zijn voor het individu is het moeilijk voor mensen om zich aan de organisatie te binden. Bij de publieke organisatie zoals de gemeente gaat het voor veel medewerkers om het algemene doel, “de publieke zaak”, of de liefde voor de stad waarvoor zij vaak intrinsiek gemotiveerd zijn. Wanneer bij een van de activiteiten veel onduidelijk is, leidt dat niet meteen tot vertrek. Uit loyaliteit is het mogelijk te blijven functioneren voor het geheel, zij het niet optimaal.

De aandacht voor de karakteristieken van *sensemaking* is niet een eenmalige gebeurtenis van wat in veel organisaties bekend staat als de ‘heidag’, maar is doorlopend aanwezig als een cyclisch proces. Het gaat erom steeds de kanalen open te houden om veranderingen te kunnen adapteren. Niet alleen die waar niemand omheen kan, maar ook die waarvan we de neiging hebben ze niet te willen zien. Het ‘engeltje op de schouder’ komt daar niet bij toeval.

Verwondering

Het doen van onderzoek is een uitstekende leerschool. De beste die er is, denk ik. Het stellen van vragen stelt het leerproces in werking. Mensen die suggereren of denken alle antwoorden te weten zijn gestopt met leren. Ik stel mezelf de vraag: zou ik anders handelen als ik bestuurder of lid van de gemeenteraad zou zijn? Met de inzichten uit deze studie zou je denken van wel. Toch ben ik er niet zeker van. Zodra wij deel uitmaken van een organisatie nemen we de kleur ervan aan. In Amsterdam betekent het dat nieuwe medewerkers, die als ‘vers

bloed' worden binnengehaald, in *no time* zich de Amsterdamse mores eigen maken. Alle signalen uit het DNA zijn daarvoor actief en ook de buitenwereld oefent daar een conditionerende invloed op uit. Zoals we zien aan de biografische aantekeningen is dat een krachtig DNA dat zich niet makkelijk gewonnen geeft. Het zorgt ervoor dat de gevestigde culturen slechts langzaam veranderen. Alle studie en reflectie heeft er niet toe geleid dat mijn verwondering is afgenomen. Integendeel. Ik blijf mij er bijvoorbeeld over verbazen dat ook de volksvertegenwoordiging bij het enquête-onderzoek dezelfde kenmerken draagt. In de praktijkcasus Noord-Zuidlijn komt dat duidelijk tot uitdrukking, doordat de lessen die de raadscommissie uit de enquête trekt, geheel instrumenteel zijn en niet gericht op de besluitvorming in 2009. Men kijkt voornamelijk naar de geschiedenis, maar niet naar het heden. Het meest verwonderlijk is, in mijn ogen, dat de behandeling van de aanbevelingen gebeurt, nadat besloten is om door te gaan, en dat dus zonder het daarover te hebben.

Een ander voorbeeld is de kwestie met betrekking tot de niet uitgevoerde kosten-batenanalyse. Puur naar het financieel-economische aspect gekeken is openbaar vervoer zelden rendabel. Zonder overheidsinvesteringen is openbaar vervoer niet goed haalbaar. Vandaar dat ook niet-financiële, maatschappelijke baten in de beschouwing kunnen worden betrokken in de maatschappelijke kosten-baten analyse³¹. Door het ontbreken van een waardering van die baten blijft het onduidelijk wat de gemeenschap ervoor over heeft. Uit de gesprekken met actoren is wel af te leiden, tenminste voor een deel van hen, dat de feitelijke kosten in geld niet zo belangrijk waren. Dat het wat meer, en mogelijk heel wat meer, zou gaan kosten vonden verschillende bestuurders helemaal geen probleem. Zeker niet in de relatief riant financiële omstandigheden in de periode 2000-2002. Ook achteraf bevestigen o.a. de oud-wethouders Van der Horst, Dales en Stadig dat. Zij hadden kennelijk voor zichzelf impliciet die maatschappelijke afweging wel gemaakt. Als de commissie Veerman voorstelt om in één keer maar 500 miljoen extra budget te beschikbaar

te stellen, zodat niet bij elke tegenvaller opnieuw budget gevraagd hoeft te worden, vindt eigenlijk niemand dat echt vreemd. Voortaan zal het dan zo zijn dat als een tegenvaller uitblijft, een meevaller gemeld kan worden. Dat voelt anders.

Een optimistische blik vooruit

Deze studie eindigt, maar het werk gaat door. Na de rapporten van de commissie Veerman en de enquêtecommissie is de gehele projectorganisatie voor het afbouwen van de Noord-Zuidlijn gereorganiseerd. De burgemeester van Amsterdam stuurde begin 2011 '10 Lessen uit de Noord-Zuidlijn' naar de gemeenteraad. Deze lessen gaan verder dan de rapporten. De wijzigingen in de aanpak zijn doorgevoerd vanuit een integrale benadering, niet alleen vanuit een rationeel-instrumenteel perspectief. Zij vormen het nieuwe fundament met uitgangspunten dat tot het terugwinnen van vertrouwen in de goede afloop moet leiden. In een brochure van het Amsterdamse Project Management Bureau worden verschillende kanten hiervan belicht. Deze uitwerking bevat onomwonden kritiek op de aanpak van zowel de commissie Mertens als het rapport van de enquêtecommissie. Met behulp van deze bespiegelingen krijgt de nieuwe projectorganisatie een andere invulling. De nieuwe benadering leidt tot een andere manier van communiceren. De verbinding met zingeving komt expliciet naar voren. Opeens is het niet meer een abstract ding, maar gaat het over wat deze mensen die het werk realiseren tot stand weten te brengen. Verschillende voorbeelden illustreren deze verandering:

- Bij onvoorziene situaties wordt onmiddellijk gepubliceerd wat er aan de hand is en wat er aan wordt gedaan.
- Het toepassen van ruimhartige tegemoetkoming van benadeelden leidt tot een scherpe daling van de discussie.
- Mijlpalen worden met trots gevierd.
- Dagelijks zijn er rondleidingen van groepjes bezoekers, gehuld

in fel gekleurde hesjes, een helm en laarzen. Men raakt onder de indruk van wat er gerealiseerd wordt.

- De integrale benadering leidt ertoe dat niet langer onderlinge strijd over positie en verantwoordelijkheden wordt gevoerd.
- Begin 2012 wordt voor de eerste keer een meevaller gemeld aan de raadscommissie. Een onderdeel blijkt sneller uitgevoerd te zijn dan gepland.
- Wanneer de tunnelboor onder hoge druk het problematische station Vijzelgracht bereikt zegt het affiche: “Wij zijn opgelucht”.

Dat betekent niet dat alles gegarandeerd goed gaat, maar het leidt wel tot een andere, betere manier van omgaan nieuwe tegenvallers. Het is de kunst om de leercurve af te maken en deze te verbinden met het proces van zingeving. Het gaat er dus om dat degenen die bij besluitvorming betrokken zijn, zich afvragen of zij in systeem 1 van Kahneman opereren of niet. Het mooie is dat door die vraag te stellen zij al in systeem 2 werken. Het stellen van vragen en het doen van onderzoek hierin zijn dan ook van onschatbare waarde. Dat is wat elke actor, bestuurder, volksvertegenwoordiger, manager, adviseur en andere betrokkene, kan doen om de kans op realisatie van besluiten te verhogen.

Organisaties hebben alleen de zin die wij er aan toevoegen, zegt Bekman³². En die zin moet je dan dus wel expliciet benoemen en zichtbaar laten zijn. De nieuwe fase stemt optimistisch over de mogelijkheid hiervan. Verandering begint bij het bewustzijn bij actoren dat verandering nodig is. Dat begin is er.

Samenvatting

Hoofdstuk 1 introduceert de vraagstelling, het wat, waarom, waar, wanneer en hoe van het onderzoek. De kernvraag is: hoe verloopt het proces van zingeving in publieke besluitvorming met betrekking tot complexe vraagstukken? Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen en na te gaan of in het besluitvormingsproces verbeteringen mogelijk zijn voor de goede uitvoering van democratisch genomen besluiten. Het functioneren van de democratische rechtsvorm is afhankelijk van de betrouwbare uitvoering van besluiten. De complexiteit van de samenleving en de maatschappelijke vraagstukken neemt toe. Het is daarom van belang de besluitvorming zo goed mogelijk in te richten, afgestemd op de aard van het vraagstuk.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van twee praktijkcases, de besluitvorming voor de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en de komst van de Hermitage aan de Amstel, eveneens in Amsterdam. Aan de hand van het Cynefin-model wordt de complexiteit van de casussen aangeduid.

Besluitvorming in complexe vraagstukken verloopt vaak niet, of niet uitsluitend, volgens rationele patronen. Psychologische en sociologische factoren spelen een belangrijke rol, naast de context van de betrokken organisaties. Het theoretisch kader voor het onderzoek sluit hierbij aan. Met behulp van de structuratietheorie van Anthony Giddens en de theorie van *sensemaking* van Karl Weick kan de besluitvorming beter worden begrepen. Beoogd is om met deze benadering meer inzicht in motieven en handelingen van de actoren te krijgen en te achterhalen of en hoe veranderingen in de structuur van de besluitvorming (kunnen) ontstaan.

De methodologie van het onderzoek heeft de kenmerken van intrinsiek en instrumenteel casusonderzoek. De elementen hiervan worden toegelicht: biografische aantekeningen van de organisatie en de onderzoeker, het gebruik van data, documentatie, literatuur en interviews. Door het hanteren van meerdere invalshoeken en het

toepassen van triangulatie is de controleerbaarheid en transparantie vergroot. Tot slot van hoofdstuk 1 wordt de wijze van analyse toegelicht.

Hoofdstuk 2 bevat biografische aantekeningen van de organisatie gemeente Amsterdam en van de onderzoeker. De biografie van de organisatie is één van de factoren die een rol spelen in besluitvormingsprocessen. De identiteit van de organisatie en de daarmee samenhangende levende en sturende opvattingen, doen vaak min of meer onbewust mee in afwegingen en in hoe actoren bewegen. Dat geldt niet alleen voor organisaties, maar ook voor het individu van de persoon van de onderzoeker. Vandaar dat ook de professionele biografische aantekeningen hier expliciet naar voren komen.

Hoofdstuk 3 is het hart van het onderzoek dat de praktijkcasus Noord-Zuidlijn beschrijft. In het eerste deel is een chronologisch overzicht van gebeurtenissen opgenomen. Delen twee en drie zijn opgebouwd vanuit drie perspectieven: die van de bestuurder, de ambtenaar en de externe deskundige. Aan de hand van uitgebreide citaten wordt een beeld geschetst rondom twee belangrijke momenten van besluitvorming: het besluit tot aanleg van de lijn in 2002 en het besluit om ermee door te gaan in 2009.

In hoofdstuk 4 volgt de analyse van de praktijkcasus Noord-Zuidlijn aan de hand van de structuratietheorie (Giddens) en de theorie van *sensemaking* (Weick). De analyse leidt tot een aantal waarnemingen en conclusies met betrekking tot de patronen die in de besluitvormingsprocessen naar voren treden. Hoewel de inhoud in 2009 duidelijk anders is dan in 2002, blijkt de causale kaart van actoren niet gewijzigd te zijn.

Hoofdstuk 5 beschrijft de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel. Naast een chronologisch overzicht van gebeurtenissen, wordt aan de hand van voorbeelden en citaten van actoren het beeld geschetst van dit succesvolle project.

Hoofdstuk 6 analyseert de praktijkcasus Hermitage aan de Amstel. Deze analyse is niet identiek aan de analyse van de casus Noord-

Zuidlijn vanwege het verschil in complexiteit, maar wel analoog daaraan, door het gebruik van de stucturatietheorie (Giddens) en de theorie van *sensemaking* (Weick). Vervolgens worden beide praktijkcasussen vergeleken. Opvallend contrast is dat in de casus van Hermitage aan de Amstel geen van de onduidelijkheden aan de orde is die bij de praktijkcasus Noord-Zuidlijn wel spelen. Een ander opvallend verschil is de benadering van de bestuurder die problemen onderweg niet ziet als weerstand, maar als aanleiding om op zoek te gaan naar een ‘win-win’ met zijn partners.

Het slothoofdstuk 7 reflecteert op de bevindingen en concludeert dat alle betrokkenen een bijdrage kunnen leveren aan het expliciteren van de zin van de organisatie waaraan zij verbonden zijn. Dit is vooral van belang bij besluitvorming bij meer complexe vraagstukken. Wanneer dit achterwege blijft is het te verwachten dat onduidelijkheden in de fase van uitvoering optreden waardoor de kans op succesvolle resultaten afneemt.

Summary

Chapter 1 introduces the research question: How does *sense-making* develop in the context of decision-making on complex issues in a public organisation? The purpose of the research is to gather insight and to identify improvements in the process of decision-making. This research is important because democracy depends on the trustworthy execution of decisions by the public organisation. The complexity of society and its social problems increase. It is important that the process of decision-making matches the problems the government has to deal with.

The study is carried out around two cases: the decision to build a new subway in Amsterdam, called ‘Noord-Zuidlijn’, and the decision to start a new museum, called the ‘Hermitage aan de Amstel’. The Cynefin methodology is used to describe the level of complexity of the decision-making.

In most cases there is more than just rationality in decision-making in complex situations. Psychological and sociological factors also play an important role, alongside the context of the organisation involved. The theory used in the study reflects this: The concepts of structuration by Anthony Giddens and sense-making by Karl Weick. The aim of doing this is to improve insights in motives and actions from the actors, and to find out if, and how, changes in the structure of decision-making occurs or can be made.

The research methodology has characteristics from both intrinsic and instrumental case-studies. The elements of the methodology are explained: biographical notes from the organisation and the researcher, the usage of data, documentation, literature and interviews. Verifiability and transparency are improved by using these different angles and triangulation. Chapter 1 ends with the explanation of the methodology for analysing the cases.

Chapter 2 contains a biography of the municipality of Amsterdam. The identity of the organisation, the opinions and its values have - more or less consciously - an influence on the considerations and actions of agents. This is also true for the researcher himself. That is the reason why the professional life of Ben Verleg is described in this chapter as well.

Chapter 3 is the heart of the study and describes the case 'Noord-Zuidlijn'. The first part provides a chronological abstract of occasions. Part 2 and 3 are constructed from three perspectives: the local government, the civil servants and the external experts. Using quotes of interviews, two important milestones are described: the decision to start the project in 2002 and the decision in 2009 to go on.

Chapter 4 analyses the case 'Noord-Zuidlijn' using the theory of structuration (Giddens) and the theory of sense-making (Weick). The analysis leads to a number of observations and conclusions about the pattern of decision-making. Although the content in 2009 is different from that in 2002, the way actors act in terms of cause-maps, has not changed.

Chapter 5 describes the case 'Hermitage aan de Amstel'. After the chronological abstract of occasions, the picture is constructed using examples and quotes from agents in this successful project.

Chapter 6 analyses the case 'Hermitage aan de Amstel'. The analysis is slightly different from the case 'Noord-Zuidlijn' because of the difference in complexity of the decision-making. The analysis is constructed using the theory of structuration (Giddens) and sense-making (Weick) as well.

Both cases are compared on the characteristics of sense-making. Striking is the observation that in the case of 'Hermitage' none of the vagueness arises as seen in 'Noord-Zuidlijn'. Another evident difference is the way actors act. In the case 'Hermitage' problems are seen an opportunity for win-win situations, not as resistance.

In chapter 7 the researcher reflects on the findings of the study. He concludes that not only government, but anybody involved should

contribute in making the sense of decisions explicit. The more complex problems are, the greater the need to do so. If not, it is most likely that vagueness remains and that the results will be disappointing to society in the end.

Literatuur

- Asscher, Lodewijk (2005) – Nieuw Amsterdam. – Amsterdam : Bert Bakker.
- Bekker, Roel (2009) – Liaisons dangereuses. – Dan Haag : CAOPS.
- Bekker, Roel (2012) – Marathonlopers rond het Binnenhof – Den Haag: Boom Lemma.
- Bekman, Adriaan (2001) – De organisatie als gemeenschap. – Assen : Van Gorcum.
- Bekman, Adriaan (2007) – De mens als bron voor leiderschap. – Assen : Van Gorcum.
- Bekman, Adriaan (2007) – Op zoek naar zingeving in de Nederlandse gemeenschap. – Assen : Van Gorcum.
- Bekman, Adriaan (2009) – Horizontaal leiderschap. – Assen : Van Gorcum.
- Berg, Bruce L. (2007) – Qualitative research methods for the social sciences. – Pearson international Edition.
- Berveling, Jaco (1994) – Het stempel op de besluitvorming: macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen. – Amsterdam : Thesis publishers.
- Blanchard, Ken, John Carlos, W. Alan Randolph (1996) – Empowerment Takes More than a Minute. – San Francisco : Barrett-Koehler Publishers Inc.
- Boonstra, Jaap en Léon De Caluwé red. (2006) – Intervenieren en veranderen, zoeken naar betekenis in interacties – Deventer : Kluwer.
- Borg, Meerten B. ter en Berend ter Borg (2009) – Zingeving als machtsmiddel. Van zinverlangen tot charismatisch leiderschap. – Zoetermeer : Meinema.
- Brendlinger, Nancy H. (1990) – Influence of research methods on policy development: Comparison of a survey and a Sense-Making

- study about Texans and AIDS. Doctoral dissertation. – Austin : University of Texas.
- Broem, J.G.W., A.C. de Jong, A. Kooymans (1995) – Besturing en beheersing, balans in beweging – Deventer : Kluwer.
- Buchanan, David A. en Richard J. Badham (2008) – Power, Politics and Organizational Change. – London : Sage.
- Caluwé, Léon de, Hans Vermaak (2006) – Leren veranderen. – Deventer : Kluwer.
- Ciborra, Claudio (2004) – The labyrinths of information. – Oxford : University press.
- Cohen, Job M. (2009) – Binden. – Amsterdam : Bakker.
- Coutu, Diane L. (2002) – Veerkracht van individuen en organisaties. – Harvard Business Review over Leiden in turbulente tijden, 2003 p. 60 – 73 (oorspronkelijk 2002)
- Cummings, Thomas G. en Christopher G. Worley (2005) – Organization Development & Change. – Mason : Thomson.
- Derksen, Prof. Dr. W. (1996) – De onvermijdelijke teloorgang van de stadsprovincie. – Bestuurskunde, 1996 pag. 198-203.
- Dijksterhuis, Ap (2007) – Het slimme onbewuste. – Amsterdam : Bert Bakker.
- Dudok van Heel, S.A.C. (2009) – Van Amsterdamse burgers tot Europese aristocraten – De Heijnen maagschap 1400-1800 – Hun geschiedenis en hun portretten. – Amsterdam: Koninklijk Genootschap voor Geslacht en Wapenkunde.
- Duivenboden, H.P.M. van (2004) - Diffuse Domeinen. Over ICT, beleid, uitvoering en interbestuurlijke samenwerking. Oratie. – Utrecht : Lemma.
- Foucault, Michel (1976) – De wil tot weten, Geschiedenis van de seksualiteit 1. – Nijmegen : SUN.
- Frankl, Victor E. (1946) – De zin van het bestaan – Rotterdam : Donker.
- Gemeente Amsterdam (2005) – De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord-Zuidlijn, Rapport van

de Onafhankelijke commissie van Deskundigen, 1 juni 2005.

Gemeente Amsterdam (2010) – Inzet op herstel – Amsterdam : Gemeente Amsterdam Stuurgroep Heroverwegingen.

Gemeente Amsterdam (2006) – Plaberum – Amsterdam : Gemeente Amsterdam Bureau Woningbouwregie.

Gemeente Amsterdam (2005) – Onderzoek Noord-Zuidlijn, definitief rapport, opgesteld door Faithful & Gould, 1 juni 2001.

Gemeentelijke Ombudsman Stadsregio Amsterdam (2009) – Gemeente op afstand, jaarverslag 08. – Amsterdam, gemeentelijke Ombudsman.

Gemeenteraad Amsterdam – notulen van raadsvergaderingen 21 augustus 1991, 27 november 1996, 21 juni 2000, 9-10 oktober 2002, 1 juli 2009.

Gerritsen, Erik en Jeroen de Lange (2007) – De slimme gemeente. – Amsterdam : Reed.

Gerritsen, Erik (2011) – De slimme gemeente nader beschouwd. – Amsterdam : Amsterdam University Press.

Gestel, Nicolette van, Paul de Beer, Marc van der Meer (2009) – Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat, veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid. – Amsterdam: Amsterdam University Press.

Geus, Arie de (1997) – De levende onderneming. – Schiedam : Scriptum.

Giddens, A. (1984) – The constitution of society. – Cambridge : Polity Press.

Giddens, Anthony (1991) – Modernity and Self-Identity. – Stanford : University Press.

Gratton, Lynda (2001) – Zingeving in strategie, de mens als kloppend hart van de organisatie – Amsterdam : Pearson Education vertaling van Living Strategy, putting people at the heart of corporate business – Harlow : Pearson Education (2000).

Haan, Prof. Mr. P. de, Dr. H.J. de Ru (1985) – De ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de inspecteur – Den Haag : Ministerie van Financiën.

- Hatch, Mary Jo, Cunliffe, Ann L. (2006) – Organization Theory, modern, symbolic, and postmodern perspectives. – Oxford University Press.
- Heifetz, R.A. & Laurie, D.L. (1999) – The challenge to change. – Security Management, 43 (10), 29-31.
- Kahneman, Daniel (2011) – Ons feilbare denken. – Amsterdam : Uitgeverij Business Contact. Oorspronkelijke titel: Thinking, Fast and Slow.
- Kegan, Robert en Lahey, Lisa (2001) – How the Way We Talk Can Change the Way We Work: Seven languages for Transformation. – Jossey-Bass/Wiley.
- Kelman, Steven (2005) – Unleashing Change, A Study of Organizational Renewal in Government. – Washington DC : Brookings.
- Kets de Vries, Manfred F.R. (1996) – Organisatieparadoxen, klinische benaderingen van management, Tweede editie – Amsterdam : Academic Service.
- Keuning, Doede, Matthijs Wolters (2007) – Structuur doorzien. – Amsterdam : Pearson.
- Klijn, E.H., E. van Bueren en J.F.M. Koppenjan, (2000) – Spelen met onzekerheid; over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management. Delft : Eburon.
- Korsten, A.F.A., Abma, K., Schutgens, J.M.L.R. (2007) – Bestuurskracht van gemeenten, Meten vergelijken en beoordelen. – Delft : Eburon.
- Kotter, John, Dan Cohen (2002) – The Heart of Change. – Boston : Harvard Business School Press.
- Kurtz, C. & Snowden, D. (2003) – The New Dynamics of Strategy: Sense-making in a Complex-Complicated World. – IBM Systems Journal, vol. 42, no. 3, pp. 462-83.
- Latour, Bruno en Woolgar, Steve (1986) – Laboratory Life, The Construction of Scientific Facts, Princeton University Press, 2nd edition.

- Leemans, A.F. (1967) – De eenheid in het bestuur van de grote stad. – Den Haag : Vuga.
- Lindblom, Charles (1959) – The Science of ‘Muddling Through’. – Public Administration Review 19 : 79 – 88.
- Lüscher, Lotte S., Marianne W. Lewis (2008) – Organizational change and managerial sensemaking: working through paradox. – Academy of Management Journal 2008, Vol 51, No. 2, 221-240.
- Maitlis, Sally, Thomas B. Lawrence (2007) – Triggers and Enablers of Sensegiving in Organizations – Academy of Management Journal 2007, Vol. 50. No. 1. 57-84.
- Mak, Geert (1986) – Korte geschiedenis van de politieke cultuur in de jaren tachtig. – Amsterdam : De Populier.
- Mak, Geert (1995) – Een kleine geschiedenis van Amsterdam. – Amsterdam : Atlas.
- Mak, Geert (1997) – Het stadspaleis. – Amsterdam : Pandora.
- March, James G., Johan P. Olsen (1986) – Garbage Can Models of Decision Making in Organizations in J.G. March, R. Weissinger-Babylon, Eds., Ambiguity and Command – White Plains : Pitman.
- March, James G. (1999) – The Pursuit of Organizational Intelligence. – Oxford, Blackwell.
- McCaskey, Michael B. (1982) – The Executive Challenge, Managing Change and Ambiguity. – Marshfield MA : Pitman Publishing Inc.
- Meuleman, Louis (2008) – Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. – Heidelberg : Springer/Physica Verlag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) – Indirecte Effecten Infrastructuur Projecten, aanvulling op de Leidraad OEI – Den Haag : Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Morgan, Gareth (1997) – Images of Organization. – Thousand Oaks : Sage.
- Moore, Mark H. (1995) – Creating Public Value. – Cambridge : Harvard University Press.

Noordervliet, Nelleke, Carina van Aartsen, Jan tromp, Hans Ibelings (2009) – Amstelhof van verpleeghuis tot museum. Amsterdam : Hermitage Amsterdam.

Piersontribunaal (1981) – uitspraak d.d. 21 maart 1981- Nijmegen : Rechtswinkel Nijmegen.

Probst, M. (2011) – Concept Sensemaking during Rivitalization. – Amsterdam : Empee Interim Management.

Project Management Bureau (2011) – Achter de werkelijkheid van projecten, Studies in beeldvorming en sturing. PMB/Leerhuis-reeks nummer 2.

Public SPACE Foundation (2007) – Naar een intelligente en verbonden overheid. – Utrecht : public SPACE.

Quinn, Robert E, Cameron, Kim (1983), Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence, Management Science, Vol 29, No. 1, 33-51.

Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973) – Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, 4, p. 155-169.

Robertson, R. (1995) – Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity. In: Mike Featherstone, Scott Lash and Roland Robertson – Global Modernities. – London : Sage pp. 25 - 44.

Seddon, John (2005) – Freedom from command & control, rethinking management for lean service. – New York : Productivity Press.

Sonnerville, Hans de (2006) – Intervenieren in processen van sensemaking, Een methode om geslotenheid van organiseerprocessen te doorbreken – in Intervenieren en veranderen, zoeken naar betekenis in interacties, onder redactie van Jaap Boonstra en Léon de Caluwé – Deventer : Kluwer.

Stake, Robert E. (2000) – Case studies. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Eds.), Handbook of Qualitative Research. – Thousand Oaks : Sage.

Taylor, Charles (2007) – A secular Age. – Cambridge : Harvard University Press.

- Vermaak, Hans (2009) – Plezier beleven aan taaie vraagstukken. – Deventer : Kluwer.
- Weick, Karl E. (1995) – Sensemaking in Organizations – Thousand Oaks : Sage.
- Weick, Karl E. (2001) – Making sense of the Organization – Oxford : Blackwell.
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe (2007) – Managing the unexpected. – San Francisco : Jossey-Bass.
- Wit, Bob de, Ron Meyer, Kees Breed (2000) – Strategisch management van publieke organisaties – Utrecht : Lemma.
- Wolthekker, Dirk red. (2006) – Een keten van macht. – Amsterdam : Balans.
- Yin, R.K. (2009) – Case Study Research (4th ed.) – Thousand Oaks : Sage.
- Yin, R.K., (2012) – Applications of Case Study Research. – Thousand Oaks : Sage

Overige geraadpleegde bronnen:

- Brondocumentatie van De Nieuwe Kerk en Hermitage aan de Amstel.
- Pauw en Witteman, vraaggesprek met Ernst Veen, juni 2009.
- Raadsstukken gemeente Amsterdam.

Bijlage 1

Geschiedenis van het gebouw Amstelhof

De rijke koopman Barent Helleman overleed op 18 oktober 1680 en had de Diaconie tot zijn enige erfgenaam benoemd. Hij liet zo'n 90.000 gulden na en de Diaconie besloot om een huis voor 'oude besjes' op te richten. Tot die tijd werden hulpbehoevende vrouwen opgevangen door particulieren: duur en inefficiënt. De stad schonk een stuk grond en de bouw kon beginnen. Waarschijnlijk tekende stadsbouwmeester Hans Jansz. van Petersom voor het ontwerp.

Amstelhof was 16 maanden later klaar. Het tehuis bood onderdak aan 400 vrouwen. Dames die hiervoor in aanmerking wilden komen moesten boven de 50 jaar zijn, minstens 10 jaar lid van de kerk en 15 jaar inwoner van de stad.

Architectuur

Karakteristiek voor het gebouw is de classicistische voorgevel aan de Amstel met een lengte van 102 meter, in 1683 de langste gevel in de stad. Het pand heeft mooie proporties, is eenvoudig van ontwerp en symmetrisch van opbouw. De centraal gelegen monumentale ingang is een schijndeur. De burgemeesters vonden een deur met stoep noodzakelijk voor een gebouw met allure. Direct achter de deur ligt echter de kerkzaal, die niet kon dienen als entreeruimte. Boven deze deur staat nog steeds het originele opschrift: Diaconie Oude Vrouwen Huys anno 1681. De naam Amstelhof kreeg het tehuis pas in 1953.

Plattegrond

Het tehuis heeft een symmetrische plattegrond met een grote binnenplaats. Rondom twee binnenhoven liggen de zijvleugels met kamers voor de dames: de chambrettes.

Aan de voorzijde ligt de grote eetzaal, die ook werd gebruikt voor kerkdiensten. Op de hoeken aan de Amstelzijde bevinden zich de regenten- en de regentessenkamer, waar het bestuur van het tehuis

zetelde.

Onder de grote schijndeur aan de Amstelzijde ligt de Ossenpoort. Dit was de ingang voor de leveranciers. Door deze deur kwam vroeger de etenswaar naar binnen, in potten en vaten, maar ook levende beesten – waaronder ossen – liepen de binnenplaats op om daar vervolgens te worden gedood.

Nu betreden de bezoekers door deze deur de Hermitage Amsterdam.

Kerkzaal

De kerkzaal was de voornaamste ruimte in het tehuis. Hier vonden de kerkdiensten plaats en werden de maaltijden gebruikt. Driemaal daags konden de vrouwen hier eten aan lange tafels, op afgemeten zitplaatsen.

Tot in de twintigste eeuw was de zaal bovendien, na de Burgerzaal van het Stadhuis op de Dam, de grootste zaal in de stad. Daarom werden hier flink wat officiële feesten gegeven en hoogwaardigheidsbekleders ontvangen. Leden van het Koninklijk Huis deden Amstelhof aan en Sir Winston Churchill gebruikte hier in 1946 de lunch.

Chambrettes

De meeste vrouwen deelden een vierpersoonskamer, de ‘chambrette’. In het reglement uit 1681 staat dat iedereen tevreden moest zijn met de kamer die is toegewezen, en dat deze ‘rein en puntig’ moet blijven.

Aan het begin van de achttiende eeuw werd er een aparte zaal gebouwd, bestemd voor zieke vrouwen.

Vanaf 1817 verbleven er ook hulpbehoevende mannen in het tehuis. Er werd toen een nieuwe mannenvleugel gebouwd en de naam van de instelling werd gewijzigd in Diaconie Oude Vrouwen en Mannen Huys.

De keuken naast de eetzaal bleek meteen na de oplevering van het tehuis al te klein. Maar pas rond 1725 verhuisde deze naar een ontruimde kelder. De kelderkeuken bleef tot 1862 in gebruik. Dagelijks werd hier voor honderden mensen gekookt in de grote, met bakstenen

omhulde ketels. Om te kunnen roeren had de kok houten trapjes nodig! Nu is de keuken weer gerestaureerd en wanen de bezoekers zich weer even in de achttiende eeuw.

Regenten- en regentessenkamers

Aan weerszijden van het gebouw lagen op de hoeken aan de Amstel de regentenkamers. Van hieruit werd het tehuis bestuurd. Regenten en regentessen waren verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur en traden namens de diaconie op.

Verbouwingen

In de loop der eeuwen is er veel verbouwd in en om Amstelhof. Toen het huis, dat alleen voor vrouwen bestemd was, ook werd bevolkt door mannen, moesten er dus zalen bij komen. Later werd er bijgebouwd voor echtparen.

Zieken en zwakken kregen eigen ruimtes. Technische ontwikkelingen vonden hun weg naar Amstelhof, zoals de centrale verwarming in 1860. Steeds weer werd gesloopt en vernieuwd. In de jaren twintig van de vorige eeuw gingen er stemmen op om elders opnieuw te beginnen. Dat ging niet door.

Jaren later volgde er een grootscheepse verbouwing, tussen 1970 en 1979. Toen werd Amstelhof verbouwd tot een (op dat moment) modern verpleeghuis. De binnenhoven werden van onder tot boven volgebouwd, die ruimte was hard nodig. De grote binnenplaats bleef onbebouwd.

De achtervleugel werd gesloopt – inclusief alle aanbouwen – om er de nieuwe hoofdtoegang te bouwen. Op de plek waar zich de ziekenzalen en de ‘zwakkenkelder’ hadden bevonden, kwam nu de ingang van het moderne tehuis.

Noten

¹ Rittel en Webber noemen de volgende eigenschappen:

1. Er is geen eenduidige probleemomschrijving mogelijk.
2. Het probleem begrijpen is hetzelfde als het oplossen ervan.
3. Een oplossing is niet waar of onwaar, maar goed of slecht.
2. Het probleem begrijpen is hetzelfde als het oplossen ervan.
3. Een oplossing is niet waar of onwaar, maar goed of slecht.
4. Er is geen ultieme test voor een oplossing.
5. Gerealiseerde oplossingen hebben lang effect.
6. Er zijn geen regels voor 'legale oplossingen'.
7. Elk probleem is uniek.
8. Elk probleem is symptoom van ander probleem.
9. De verklaring van een probleem is subjectief.
10. De planner heeft geen rechtvaardiging om het mis te hebben.

² Een voorbeeld van holografisch organiseren geeft Morgan (1993) van een dynamische jeugdorganisatie die gelieerd was aan een kerkelijke organisatie. Door middel van een netwerk van gemeenschappelijke zingeving dat het geheel in alle delen internaliseert kon de staf de wereld in gaan en de visie en missie van de organisatie meenemen. Het proces dat Morgan hierover weergeeft volgt de stappen van het zingevingproces met gebruikmaking van verbeeldingen. Het proces van zingeving is niet een eenmalige gebeurtenis. Betekenis kan ongrijpbaar zijn en een eenmaal gevonden betekenis kan veranderen.

³ De basis voor deze theorie is gelegd door Victor E. Frankl die in "De zin van het bestaan" (1946) toelicht hoe hij op het idee kwam van de betekenis therapie tijdens zijn detentie in het concentratiekamp in de Tweede Wereldoorlog. Hij beseftte zich dat hij zichzelf een doel moest stellen om te kunnen overleven. Dat deed hij door zich voor te stellen dat hij na de oorlog een lezing gaf over de psychologie van het

concentratiekamp om buitenstaanders te laten begrijpen wat hij had doorgemaakt.

‘Hij die een reden tot leven heeft kan vrijwel alle levensomstandigheden verdragen’ (Nietzsche) is door Frankl in praktijk gebracht in een van de meest extreme omstandigheden. Hier zijn we bij de wezensvraag die mensen stellen.

⁴ De zingelevingsvraag stellen onderscheidt zich van onderzoeken naar tevredenheid waar alleen op basis van kengetallen een analyse gemaakt kan worden. In een onderzoek naar onderzoeksmethodieken is door Brendlinger (1990) aangetoond dat de onderzoeken vanuit het perspectief van de opdrachtgever tot een ander resultaat leiden dan onderzoeken vanuit het klantperspectief. Bij statistische onderzoeken gaat het om het nagaan of de verwachte uitkomsten zijn gehaald. Zingeving geeft meer inzicht voor de onderzoeker en nodigt eerder uit tot het doorvoeren van veranderingen. Bij onderzoek naar zingeving is ruimte voor het waarderen van de interactie die bij andere vormen van onderzoek vaak ontbreekt. Wanneer het wel gebeurt is dat meer impliciet dan expliciet.

⁵ Probst (2011) heeft een achttal veranderconcepten voor organisaties vergeleken op het perspectief sensemaking. Hij komt tot de conclusie dat bij het overgrote deel van de concepten het begrip “collectief betekenis toekennen” aan de orde komt, zonder er een nadere uitwerking aan te geven.

⁶ “I love it when a plan comes together” is de standaard uitspraak in de televisieserie “The A-team” als op onnavolgbare wijze een uitzichtloze situatie ten goede is gekeerd.

⁷ Zij maken onderscheid tussen een brede en smallere opvatting van bestuurskracht. Breed heeft hierbij betrekking op de gehele organisatie,

de interne samenwerking en verkokering en alles wat er mee samenhangt. Breed kan ook betrekking hebben op het perspectief van de relatie bestuur – samenleving: bereikt het bestuur de maatschappelijke doelstellingen die zij beoogt? Korsten c.s. constateren dat in de uitgevoerde metingen een smallere opvatting naar voren komt. Ketensturing komt er bijvoorbeeld niet expliciet in terug.

⁸ De invoering van het dualisme in de gemeentelijke politiek in 2002 heeft geleid tot een meer zelfstandige rol van de gemeenteraad. De wethouders maken sindsdien niet langer deel uit van de fractie waardoor de dominantie van de bestuurders in de voorbereiding van de besluiten is verminderd. Het is de vraag of hiermee de invloed van de politiek als zodanig, ten opzichte van de economische elite en belangengroepen, is versterkt of niet. Opvattingen daarover lopen uiteen.

⁹ De langdurige discussies over de grootte van de Amsterdamse stadsdelen illustreert de invloed van de genoemde factoren. In het rapport van de commissie Mertens (2009) is gekozen voor een ondergrens in de omvang van stadsdelen naar rato van het aantal inwoners. Het inwonertal is de belangrijkste rekenfactor voor de omvang van het aantal fte's van de stadsdeelorganisatie en, bijvoorbeeld, niet de aard en zwaarte van de problematiek in een gebied.

¹⁰ Yin noemt vier criteria: “1) Construct validity: identifying correct operational measures for the concepts being studied; 2) Internal validity: seeking to establish a causal relationship, whereby certain conditions are believed to lead to other conditions, as distinguished from spurious relationships; 3) External validity: defining the domain to which a study's findings can be generalized; 4) Reliability:

demonstrating that the operations of a study, such as the data collection procedures, can be repeated, with the same results.” (Yin, 2009).

¹¹ “Een nieuwe vogelvlucht boven Amsterdam”, toespraak ter gelegenheid van het kennismakingsbezoek van Maxima met de stad Amsterdam op 10 september 2001.

¹² De tentoonstelling Amsterdam DNA verbindt de vier kernwaarden aan zeven periodes:

1000-1500: stad op palen

1550-1600: opstand tegen kerk en vorst

1600-1700: centrum van de wereld

1795-1815: vrijheid, gelijkheid, broederschap

1870-1914: op naar een moderne stad

1940-1945: tweede wereldoorlog

1945- : hoofdstad van de vrijheid

¹³ Met de term horizontaal leiderschap wordt aangeduid dat het leiderschap in organisaties zich beweegt in de horizontale ruimte, de dialoog tussen mensen, in plaats van in de verticale hiërarchische lijn.

¹⁴ Volgens Buchanan & Badham is in feite alle gedrag in organisaties politiek gedrag. Om veranderingen te bereiken in organisaties is het altijd nodig om daar rekening mee te houden.

¹⁵ Uit het onderzoek van Steven Kelman blijkt dat de mensen die eenmaal op de nieuwe manier werken daar aan wennen en vervolgens positief gaan spreken over de verandering waar zij vooraf tegen waren. De perceptuele bevestiging. Daarvoor is het wel vereist dat de werkwijze voldoet. Steven Kelman, *Unleashing change*, 2005.

¹⁶ Kelman beschrijft dat materiële beloningen niet of nauwelijks werken bij medewerkers die intrinsiek gemotiveerd zijn. Het kan zelfs negatief uitpakken. Een voorbeeld is de invoering van een geldelijke beloning voor bloeddonoren. Het aanbod van bloed is in de Verenigde Staten daardoor afgenomen. De verklaring daarvoor is dat de motivatie, solidariteit, voor veel mensen is komen te vervallen.

¹⁷ Een rode draad in grote organisaties is de mate waarin onderdelen zelfstandig kunnen opereren. Dit weerspiegelt zich in veel verschillende invalshoeken. De organisatie als geheel is een samenhangend systeem dat zich aanpast zodra op een onderdeel een verandering is doorgevoerd. Die samenhang ontbreekt vaak in het sturingsmechanisme dat voornamelijk of zelfs uitsluitend is gericht op het financiële deel. John Seddon, *Freedom from command & control*, 2005.

¹⁸ De oprichter van Intel bedacht in 1965 dat de geheugencapaciteit van de computerchip gemiddeld 1 keer per jaar verdubbelt. In 1970 heeft hij dat bijgesteld naar 1 keer per 2 jaar. Als we de lijn doortrekken klopt dat idee aardig. In 2012 hebben we een pc met een processor van 4 GB en een harde schijf van 2 Terrabyte. In 2005 meldde Moore dat zijn wet niet langer van toepassing is. Bron: Gordon Moore op www.techworld.com

¹⁹ De mensen van Nolan Norton waren bekend met scenariodenken en methodieken zoals ‘out of the box’. Arie de Geus heeft wereldwijd lof geoogst met zijn beschrijving van het proces bij Shell. Het helpt als je de wegen verkent ook al ga je ze niet. Arie de Geus, *De levende onderneming*, 1997.

²⁰ Een veranderproces heeft ergens een oorzaak nodig om te kunnen slagen. Een ‘sense of urgency’. In de Belastingdienst van Amsterdam

werd die noodzaak niet gevoeld. Het was een herstructureringsoperatie die in Den Haag was bedacht. De voorbereidingen tot mijn komst waren bijna nihil. Ik vond slechts twee collega's die probeerden te anticiperen op de nieuwe manier van werken. Door met hen samen te werken ontstond een soort voorhoede die aan de weg timmerde om managementteams te overtuigen van de noodzaak voor actie. De overgrote meerderheid wachtte af wat komen ging. De voorhoede kweekt een 'sense of urgency'.

John Kotter, Dan Cohen (2002), *The Heart of Change*.

²¹ Leren veranderen maakt het mogelijk om in gesprek te gaan over de manier van veranderen. De kleurenleer blijft bij veel mensen hangen en leidt tot begrip van situaties die anders niet expliciet zouden zijn. Léon de Caluwé en Hans Vermaak, *Leren Veranderen*, 1996.

²² Empowerment is een methode die alleen werkt met positieve aandacht. Mensen gaan met meer plezier naar hun werk als ze te horen krijgen dat het goed gaat. Hoe bereik je verandering? Door drie dingen: aandacht, aandacht en aandacht. Ken Blanchard, *Empowerment takes more than a minute*, 1996.

²³ Bekman, Adriaan – Methodologie van de evidentie, Onderzoek en zingeving in processen van organisatieontwikkeling in Boonstra, Jaap en Léon De Caluwé red. (2006) – *Interveniëren en veranderen, zoeken naar betekenis in interacties* – Deventer : Kluwer p. 41-59.

²⁴ Bekman, Adriaan (2009) – *Horizontaal leiderschap* – Deventer : Van Gorcum.

²⁵ Bekman, Adriaan (2007) – *Op zoek naar zingeving in de Nederlandse gemeenschap*. – Assen : Van Gorcum.

²⁶ Plaberum is een handleiding voor projectteams en gemeentelijke diensten die een plan in opeenvolgende fasen van stapsgewijze verfijning van idee naar uitvoering brengt. Plaberum staat voor ‘Plan en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen’.

²⁷ De commissie Herweijer deed onderzoek naar de uit de hand gelopen bouw van het stadhuis Amsterdam, in de volksmond ‘de Stopera’. De aanbevelingen van deze commissie zijn overgenomen. Sindsdien spreekt men van ‘Herweijer-proof’, nieuwe projecten moeten aan de eisen voldoen die de commissie Herweijer heeft opgesteld.

²⁸ Koning Willem II van Oranje Nassau (1792-1849) trouwde in 1816 met Anna Paulowna Romanov van Rusland (1795-1865). Zij was de zus van de Russische Tsaar Alexander I (1777-1825), Tsaar van Rusland (1801-1825) en Tsaar Nicolaas I (1796-1855), Tsaar van Rusland (1825-55). Kinderen van de Russische Tsaar Paul I Petrovich Romanov (1754-1801), Tsaar van Rusland van 1796-1801. Willem III van Oranje-Nassau trouwde voor de eerste keer in 1839 met zijn nicht Prinses Sophia von Württemberg (1818-1877). Zij was de dochter van Catharina Pawlowna Romanov (1788-1819), de zuster van Anna Pawlowna Romanov die met Koning Willem II was getrouwd. Catharina Pawlowna Romanov van Rusland werd Koningin Catharina von Württemberg toen zij in 1816 in St. Petersburg met Koning Friedrich I Wilhelm Karl von Württemberg (1781-1864) trouwde.

²⁹ In dezelfde periode als de plannen gemaakt worden in Amsterdam ontstaat er een initiatief voor samenwerking met de Hermitage in het Londense museum Somerset House. Een geldschietster, een Russische tycoon, zorgde voor een ruim budget waarmee 5 kamers werden ingericht voor stukken uit de Hermitage. De historische connectie ontbreekt hier. Het werd niet gerund door iemand met ervaring in tentoonstellingen en een band met de leiding in Sint Petersburg, maar

door iemand die een mooi boek had geschreven over de Hermitage. Het museum is wegens veel te hoge kosten na zes jaar gesloten. Het is nu niet meer dan een studieproject.

³⁰ Uitspraak opgetekend tijdens de verdediging van het proefschrift d.d. 28 november 2011.

³¹ Zie bijvoorbeeld de publicatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) “Indirecte effecten Infrastructuur Projecten, aanvulling op de Leidraad OEI.

³² In ‘De mens als bron voor leiderschap’ (2007, p. 117) zegt Bekman het zo: “Alles wat wij als mensen georganiseerd scheppen, heeft geen zin dan de zin die wij er zelf aan toevoegen.”